

Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Parusel, Bernd; Schneider, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Parusel, B., & Schneider, J. (2012). *Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 41). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67775-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für
das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 41

der Nationalen Kontaktstelle
des EMN und der Forschungs-
gruppe des Bundesamtes

erschienen 2012



Kofinanziert durch die
Europäische Kommission

Jan Schneider

Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für
das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Jan Schneider



Zusammenfassung

Insbesondere die Schaffung und Weiterentwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben dazu geführt, dass Vorbeugung und Bekämpfung der irregulären Migration seit dem Ende der 1990er Jahre als wichtige Themen der europäischen Innenpolitik wahrgenommen werden. Neue Wanderungsbewegungen als Begleiterscheinung und Folge des sogenannten Arabischen Frühlings haben besonders im Laufe des Jahres 2011 die seit einigen Jahren aktuelle Debatte über den Umgang mit irregulärer Migration in der EU beflügelt.

Vor dem Hintergrund der gewachsenen Bedeutung, die der Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration auf gemeinschaftlicher Ebene zukommt, soll die EMN-Studie einen Gesamtüberblick über entsprechende politische Ansätze, Regelungen, Mechanismen und praktische Maßnahmen verschaffen, mit denen die europäischen Staaten dem Phänomen der irregulären Migration begegnen. Im Hinblick auf die weitere Politikgestaltung auf EU-Ebene sollen daraus Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit und Angemessenheit der verschiedenen Maßnahmen und Ansätze gezogen und Beispiele guter Praxis identifiziert werden. Die vorliegende Studie ist der deutsche Beitrag zu diesem vergleichend angelegten EMN-Projekt. Sie schafft einen Überblick über die aktuelle Erkenntnis- und Datenlage, benennt jedoch auch zahlreiche offene Fragen, zu denen weiterer Forschungsbedarf besteht.

Migrationskontrollpolitik

In Deutschland existiert ein breites Maßnahmenspektrum zum Umgang mit dem Phänomen der irregulären Migration. Vorrangig gehören dazu restriktiv-hoheitsrechtliche Maßnahmen der Kontrolle, die u.a. dem Grundbedürfnis nach staatlicher Souveränität, Sicherheit und Integrität sowie dem Ziel der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung dienen. Aber auch lösungsorientierte Ansätze sind zu beobachten, die einerseits dazu dienen, irreguläre Migrationsbewegungen gar nicht erst entstehen zu lassen, und die andererseits Problematiken, die im Zusammenhang mit fortgesetztem irregulären Aufenthalt für die betroffenen Ausländer wie für die Gesellschaft entstehen können, minimieren sollen.

Das deutsche System der Migrationskontrolle funktioniert primär durch externe Kontrollen (z.B. über das Visa-Verfahren und die Außengrenzkontrollen) sowie durch ein System von internen Kontrollen mittels Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen funktionieren.

Europäisierung und internationale Zusammenarbeit

Aus der operativen Praxis wird deutlich, dass Deutschland über ein vergleichsweise ausgefeiltes System der Grenzsicherung verfügt und sich im europäischen wie internationalen Rahmen mit seinen Kompetenzen konstruktiv in Kooperationen einbringen kann. Gleichsam hat Deutschland aufgrund seiner geographischen Lage keine Landgrenzen zu Drittstaaten mehr. Im Vordergrund steht daher die Kontrolle der internationalen Flug- und Seehäfen.

Grundsätzlich bestätigt die Studie eine auch für zahlreiche andere Bereiche des Migrationsmanagements beobachtbare Tendenz zur „Vergemeinschaftung“ bei den Bekämpfungsansätzen und Umgangsstrategien im Zusammenhang mit irregulärer Migration. So wurden zahlreiche Rechtsakte der Europäischen Union implementiert, die sowohl unmittelbaren als auch mittelbaren Einfluss auf das rechtliche und administrativ-organisatorische Instrumentarium zum Umgang mit irregulären Migranten in Deutschland haben. Ebenfalls weitreichend ist die Einbindung deutscher Behörden in europäische Kooperationen, wobei zuvorderst die gemeinsamen Maßnahmen und Operationen der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, die Beteiligung Deutschlands bei EU-Rückübernahmeabkommen und Mobilitätspartnerschaften sowie die Beteiligung am Netzwerk grenzpolizeilicher Verbindungsbeamter zu nennen sind.

Darüber hinaus bestehen im Rahmen von Projekten direkte bilaterale Kontakte mit Drittstaaten, die nicht zuletzt der Verbesserung der Rückführungsmöglichkeiten für nicht (oder nicht mehr) aufenthaltsberechtigte Staatsangehörige dieser Länder dienen. Deutlich wird, dass die internationale und europäische Zusammenarbeit beim Umgang mit irregulären Migranten bislang schwerpunktmäßig im ordnungsrechtlichen und weniger im sozialen Bereich stattfindet.

Umgang mit irregulärem Aufenthalt in Deutschland

In den letzten Jahren sind verstärkt Ansätze zu verzeichnen, welche die mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität verbundenen humanitären Probleme im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung zu verringern versuchen – etwa indem Ermessensspielräume einzel-fallbezogen ausgelotet werden mit dem Ziel, bei unabweisbarer Rechtslage den Aufenthalt „geordnet“ zu beenden oder auf der Basis der aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Zudem ist es stellenweise zu Änderungen der Rechts- bzw. Verwaltungslage gekommen, aufgrund derer irreguläre Migranten in Deutschland ihre Grundrechte etwa in den Bereichen Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung sowie Lohnzahlung eher wahrnehmen können.

Auch dem Ziel, das Phänomen wiederholt erneuerter vorübergehender Aussetzung von Abschiebungen („Kettenduldungen“) zu minimieren, ist der Gesetzgeber nähergekommen. Dies lässt sich nicht zuletzt an der deutlich gesunkenen Zahl der Drittstaatsangehörigen ablesen, die sich mit einer Duldung in Deutschland aufhalten. Einerseits konnten auf der Grundlage von Altfallregelungen vermehrt Aufenthaltserlaubnisse (z.T. „auf Probe“) erteilt werden, andererseits wurden Rückführungsmaßnahmen und Rückkehrprojekte ausgebaut.

Schätzungen zur Zahl und Struktur der irregulären Migranten

Nach der für diese Studie vorgenommenen aktuellen Schätzung gab es im Jahr 2010 zwischen 100.000 und 400.000 klandestine irreguläre Migranten. Irreguläre Migranten sind eine sehr heterogene Gruppe, wobei jüngere Altersgruppen im Vergleich zur durchschnittlichen Migrantenbevölkerung überrepräsentiert sind. Polizeidaten deuten darauf hin, dass die klandestine irreguläre Bevölkerung überwiegend zwischen 21 und 40 Jahre alt ist, wobei sich die Altersverteilungen von Männern und Frauen unterscheiden. Männer sind tendenziell jünger, während sich Frauen gleichmäßiger über die Altersjahrgänge verteilen. Insgesamt ist von einem Frauenanteil von etwa 36 Prozent auszugehen. Die wichtigsten Staatsangehörigkeiten unter irregulären Migranten lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen: Staatsangehörige aus Ländern mit historischen Migrationsbeziehungen zu Deutschland, Staatsangehörige der bevölkerungsreichsten Länder der Welt sowie Staatsangehörige aus Ländern, die in bedeutendem Maße zum weltweiten Flüchtlingsaufkommen beitragen.

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	5
	Inhaltsverzeichnis	8
	Abkürzungsverzeichnis	11
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	13
1	Einleitung	15
1.1	Ziele der Studie	18
1.2	Definitionen	20
1.3	Methodisches Vorgehen	24
2	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen des Umgangs mit irregulärer Migration	27
2.1	Politik und Rechtsgrundlagen	27
2.1.1	Migrationspolitische Ansätze zum Umgang mit Irregularität	27
2.1.2	Unmittelbarer Rechtsrahmen des Aufenthaltsgesetzes	28
2.1.3	Mittelbare Rechts- und Politikbereiche	29
2.2	Akteure und Institutionen	32
2.2.1	Politik, Regierung und Behörden	32
2.2.2	Interessenvertreter, nichtstaatliche Akteure und sonstige Organisationen	36
2.2.3	Kooperation und Interaktionsformen	37
3	Maßnahmen und Praktiken zur Reduzierung irregulärer Migration	40
3.1	Prophylaktische Maßnahmen	40
3.1.1	Informationskampagnen	40
3.1.2	Verbesserung der Situation in Herkunftsstaaten und Schaffung legaler Migrationswege	40
3.1.3	Visumverfahren und Beratung gegenüber Luftfahrtunternehmen	42
3.1.4	Maßnahmen gegen Beförderungsunternehmer	44
3.1.5	Grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte	45
3.2	Verhinderung der illegalen Einreise	46
3.2.1	Kontrolle der Grenzen	46
3.2.2	Dokumentenprüfung, Analyse und Risikobewertung	47

3.3	Feststellung und Kontrolle illegalen Aufenthalts	50
3.3.1	Maßnahmen der Bundespolizei	50
3.3.2	Maßnahmen der Länderpolizeien	51
3.3.3	Maßnahmen des Bundeskriminalamts	51
3.3.4	Zollpolizeiliche Maßnahmen	51
3.3.5	Maßnahmen und Kooperation sonstiger Behörden	52
3.4	Wege zur Beendigung von illegalen Aufenthalten	55
3.4.1	Rückkehr und Rückführung	55
3.4.2	Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung	58
3.4.3	Erteilung von Aufenthaltstiteln	58

4 Internationale Kooperation zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration **63**

4.1	Gemeinsame Abkommen und Verträge	63
4.2	Weitere Projekte und Kooperationen mit anderen Staaten	65
4.3	Zusammenarbeit mit der EU und mit internationalen Organisationen	66

5 Der Einfluss von EU-Recht und EU-Maßnahmen auf die deutsche Politik **71**

5.1	Umsetzung von EU-Rechtsakten	71
5.2	Gemeinschaftliche Abkommen mit Drittstaaten	74
5.3	EU-Fonds	75

6 Die Datenlage im Bereich der irregulären Migration: Statistiken und aktuelle Schätzungen **78**

6.1	Daten von Eurostat	79
6.1.1	Festgestellte Drittstaatsangehörige mit illegalem Aufenthalt	79
6.1.2	Zurückweisungen	80
6.1.3	Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatsangehörige	82
6.1.4	Nach Ausreiseaufforderung zurückgekehrte Drittstaatsangehörige	83
6.1.5	Abgelehnte Asylanträge	84
6.1.6	Widerruf und Rücknahme von Flüchtlingsschutz	87
6.2	Nationale Daten und Schätzungen	88
6.2.1	Schätzungen zu Umfang und Zusammensetzung der irregulären Bevölkerung 2005 bis 2010	88
6.2.1.1	Demografische Zusammensetzung und Staatsangehörigkeiten	88

6.2.1.2	Geschätzter Umfang irregulärer Bevölkerungsgruppen	89
6.2.2	Annahmen über Zu- und Abflüsse bei der irregulären Bevölkerung	94
6.2.3	Beschäftigung irregulärer Migranten ohne Arbeitserlaubnis	95
6.2.4	Weitere nationale Statistiken im Zusammenhang mit irregulärer Migration	95
6.2.5	Kosten der Maßnahmen gegen irreguläre Migration	99

7 Schlussfolgerungen 102

Anhang I:	Beteiligung Deutschlands an FRONTEX-Einsätzen 2011	106
Anhang II:	Übersicht bestehender Polizeiverträge	107
Anhang III:	Abgelehnte Asylanträge 2005 bis 2010	108
	Quellen- und Literaturverzeichnis	109
	Publikationen	122

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABG	Automatisierte Biometriegestützte Grenzkontrolle
ABH	Ausländerbehörde
AFIS	Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem
AG Rück	Arbeitsgemeinschaft Rückführung
AsylblG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AVwV-AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	(Ökumenische) Bundesarbeitsgemeinschaft
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
KA	Bundeskriminalamt
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BPol	Bundespolizei
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei
BVA	Bundesverwaltungsamt
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-PIPr.	Bundestagsplenarprotokoll
CIREFI	Center for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration
COSPOL	Comprehensive, Operational, Strategic Planning for the Police
CRATE	Centralised Records of Available Technical Equipment
EASO	European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
EASY	IT-System Erstverteilung von Asylbewerbern
eAT	elektronischer Aufenthaltstitel
EJR	Ehemalige Jugoslawische Republik
ETZ	Echt-Tatverdächtigenzählung (in der PKS)
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EPN	Europäisches Patrouillennetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurodac	Computergestütztes System für den EU-weiten Vergleich von Fingerabdrücken
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt

Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUROSUR	European External Border Surveillance System (Europäisches Grenzüberwachungssystem)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GASiM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GKI	Gemeinsame Konsularische Instruktion
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
INPOL	Informationssystem der Polizei
INTERPOL	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISU	Bund-Länder-Informationssystem Urkunden
KOM	Europäische Kommission
LKÄ	Landeskriminalämter
MITRAS	Migration, Traffic and Security
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Organisation des Nordatlantikvertrags)
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAA	Polizeiliche Auswertung und Analyse
PES	Polizeiliche Eingangsstatistik
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PTU	physikalisch-technische Urkundenuntersuchung
RABIT	Rapid Border Intervention Teams (Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke)
RAILPOL	European Network of Railway Police Forces (Netzwerk der Bahnpolizeien in Europa)
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme
REGINE	Europäische Studie "Practices in the Area of Regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU"
Schwarzarbg	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGK	Schengener Grenzkodex
SIS	Schengener Informationssystem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
Vila	EDV-System zur Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer
VIS	Visa-Informationssystem
VOIC	Vietnamese Organised Immigration Crime
ZAB	Zentrale Ausländerbehörde

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Gesamtzahl der Zurückweisungen, 2000-2010	81
Abbildung 2:	Schätzung minimaler und maximaler Größe der klandestinen irregulären Bevölkerung, 2005-2010	91
Abbildung 3:	Tatverdächtige mit Status „illegal“ in ausgewählten PKS-Schlüsseln	92
Abbildung 4:	Indikatoren für die Entwicklung der irregulären Migration aus der PKS	92
Abbildung 5:	Ausländische Tatverdächtige wegen Erschleichen eines Aufenthaltstitels, 2005-2010	93
Abbildung 6:	Über ViLA verteilte, unerlaubt eingereiste Ausländer, 2005-2010	98
Abbildung 7:	Kostenstellen im Bereich der Migrationskontrolle bei unterschiedlichen Akteuren	101

Tabelle 1:	Feststellungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger nach Staatsangehörigkeit, 2008-2010	80
Tabelle 2:	Zurückgewiesene Personen nach Staatsangehörigkeit, 2008-2010	81
Tabelle 3:	Zurückgewiesene Personen nach Gründen für die Zurückweisung, 2008-2010	82
Tabelle 4:	Ausreiseaufforderungen nach Staatsangehörigkeit, 2008-2010	83
Tabelle 5:	Rückführungen auf Basis einer Ausreiseanordnung, 2008-2010	83
Tabelle 6:	Gesamtzahl der Asyl-Entscheidungen, 2005-2010	84
Tabelle 7:	Negative erstinstanzliche Entscheidungen nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten, 2008-2010	84
Tabelle 8:	Negative endgültige Entscheidungen nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten, 2008-2010	86

Tabelle 9:	Widerruf und Rücknahme von erstinstanzlichen Entscheidungen auf Schutzgewährung, 2008-2010	87
Tabelle 10:	Registrierte Ausreisepflichtige mit Duldung zum 31.12. des jeweiligen Jahres, 2006-2010	94
Tabelle 11:	Unanfechtbare Entscheidungen über Asylanträge, 2010	99
Tabelle 12:	Personen mit regularisiertem Aufenthalt (Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG), 2010	99
Tabelle 13:	Ablehnungen unter den unanfechtbaren Entscheidungen über Asylanträge, 2005-2010	108

1 Einleitung*

Als Ausdruck ihrer Souveränität kontrollieren, steuern und begrenzen Nationalstaaten den Zugang von Ausländern zu ihrem Staatsgebiet. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die Ziele, irreguläre Migration zu verhindern, illegal aufhältige Personen festzustellen sowie anschließend für deren Ausreise bzw. Rückführung zu sorgen (vgl. Koser 2005: 4, 10ff.; Peers 2011: 500). Irreguläre Migration erscheint dabei aus staatlicher Perspektive zum einen als eine Bedrohung, sowohl der inneren Sicherheit als auch teilweise der sozialen Sicherheit. Andererseits stehen die Glaubwürdigkeit des Zuwanderungssystems sowie die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auf dem Spiel, wenn verbindliche Regelungen, durch die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Nationalstaat definiert werden, umgangen werden, gleichzeitig solches Verhalten aber nicht zu entsprechenden Sanktionen führt (GCIM 2005: 33). Die Fähigkeit zur Gestaltung und Steuerung von Zuwanderung hängt somit auch davon ab, ob es gelingt, unkontrollierte illegale Zuwanderung einzudämmen und zu begrenzen (vgl. BMI 2011: 11). Für den Staat ist daher neben der Wahrung der inneren Sicherheit durch entsprechende Kontrollen der Erhalt seiner Regelungskompetenz zentrales Motiv für Maßnahmen der Verhinderung irregulärer Migration. Staatliche Kompetenz kann sich neben der unmittelbaren Wahrung der Souveränität durch die abwehrorientierte Kontrolle der Grenzen und die Rückführung von nicht aufenthaltsberechtigten Ausländern auch im Ziel einer langfristig ausgerichteten Politik der Prävention illegaler Migration im Zusammenspiel mit anderen EU-Staaten äußern – etwa durch Gestaltungsansätze, die eine vorausschauende Bekämpfung der Migrationsursachen durch eine engere Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern ermöglicht (vgl. Stange 2006).

Irreguläre Migration und die Vergemeinschaftung der EU-Politik

Die Europäische Einigung, insbesondere die Schaffung und Weiterentwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, haben zum Transfer eines Teils der Souveränitätskompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union geführt; mit dem Amsterdamer Vertrag von 1999 erhielt die EU weitgehende Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl, legale und illegale Einwanderung, Visumpolitik und Außengrenzkontrolle. Seit dem Wegfall der stationären Kontrollen innerhalb des Schengenraums erfolgen systematische Grenzkontrollen nur noch an den Schengen-Außengrenzen auf der Grundlage gemeinsamer Einreisevoraussetzungen.

Im Zuge dieser „Vergemeinschaftung“ sind Vorbeugung und Bekämpfung der irregulären Migration zu wichtigen Themen der europäischen Innenpolitik geworden. Neben der Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems bis 2012 und der Gestaltung der legalen Einwanderung gehört das Vorgehen gegen irreguläre Migration insbesondere seit der Annahme des von der französischen EU-Ratspräsidentschaft initiierten Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl im Jahr 2008 zu den zentralen Prämissen des Europäischen Rates und der Mitgliedstaaten.

* Der Verfasser bedankt sich bei Theresia Heuking, die während ihres Praktikums im Bundesamt redaktionell an der Studie mitgewirkt hat.

Gleichzeitig wurden – nicht nur seitens verschiedener Lobbyorganisationen die für die Grundrechte irregulärer Migranten eintreten – Zweifel an der Wirksamkeit der verschiedenen Bekämpfungsstrategien geäußert und ein Bedarf zur Evaluierung der Migrationskontrolle auf europäischer und nationaler Ebene angemahnt (Vogel/Cyrus 2008). Einer wirtschafts- bzw. arbeitsmarktpolitischen Perspektive nach erweisen sich die in nahezu allen Zuwanderungsländern propagierten Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration als wenig nachhaltig; vielmehr werde die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mehr oder weniger widerspruchslös akzeptiert, da viele der Aufnahmegesellschaften in verschiedenen Sektoren ihres Arbeitsmarktes dringend auf „jenseits von gültigen Marktbedingungen und Rechtsvorschriften beschäftigte Billigarbeitskräfte angewiesen“ seien (Straubhaar 2007: 9). Unabhängig von den Maßnahmen, die Nationalstaaten und die Gemeinschaft ergreifen, bleiben die Kontroll- und Verhinderungsoptionen begrenzt, und es muss mit dem Fortbestand einer signifikanten Population von Drittstaatsangehörigen gerechnet werden, die sich illegal aufhält (vgl. Klos 2006). Nicht zuletzt werden in diesem Zusammenhang auch Kosten-Nutzen-Überlegungen angestellt.

Bereits seit den frühen 2000er Jahren sorgten alljährlich in den Sommermonaten vor allem illegale Einreiseversuche über das Mittelmeer und damit verbundene tragische Unglücke für erhöhte Aufmerksamkeit und Medienberichterstattung. Über verschiedene Routen gelangen Schätzungen zufolge pro Jahr mehrere Hunderttausend Personen aus Afrika in die EU (vgl. Schmid 2010: 160f.). Im Rahmen der gemeinsamen europäischen Bekämpfungs- und Steuerungsstrategien haben die EU-Gremien jedoch bereits früh konstatiert, dass zur irregulären Einwanderung nicht nur illegale Grenzübertritte auf dem Land-, See- oder Luftweg sowie damit verbundene Schleusung zählen, sondern auch eine sehr beträchtliche Zahl von „Overstayern“ – Personen, die legal mit einem gültigen Visum oder visumfrei in die EU einreisen, aber den autorisierten Aufenthalt überschreiten oder den Aufenthaltszweck ändern, sowie Asylbewerber, die nach einer abschließenden Negativenentscheidung nicht ausreisen.¹ In der wissenschaftlichen Literatur, die sich mit der Frage des Ausmaßes irregulärer Migration und den Einflussdeterminanten für die Größenordnung der illegal in einem Land lebenden Migranten befasst, werden diese „statusbezogenen“ Flussgrößen als mindestens ebenso bedeutsam angesehen wie tatsächliche geografische Migrationsbewegungen (Triandafyllidou 2010: 8; Düvell 2011: 288; Düvell/Vollmer 2011: 5f.).

Zuletzt haben als Begleiterscheinung und Folge des so genannten Arabischen Frühlings, insbesondere in Libyen, Tunesien und Ägypten, mehrere Zehntausend Migranten auf dem Seeweg das südliche Europa erreicht. Im November 2011 gab die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX bekannt, der Umfang der illegalen Migration im Euroraum sei in den ersten drei Quartalen 2011 gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr um 50

1 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung, KOM (2001) 672 endgültig vom 15. November 2001, Brüssel; Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, KOM (2006) 402 endgültig vom 19. Juli 2006, Brüssel sowie Gesamtplan des Rates zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union vom 27. Februar 2002, Dok.-Nr. 6621/1/02, Brüssel.

Prozent gestiegen; 112.844 illegal eingereiste Personen seien von Januar bis September 2011 von den Behörden in den EU-Staaten aufgegriffen worden.² Vorrangig war in diesem Zusammenhang zunächst Italien von der illegalen Einreise von Nordafrikanern betroffen, das diesen Personen in zahlreichen Fällen aus humanitären Gründen einen bis zu sechs Monate gültigen Aufenthaltstitel erteilte, der eine Weiterreise in andere Staaten des Schengen-Raumes ermöglichte (Nascimbene/Di Pascale 2011).³ Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Juni 2011 wurde daraufhin eine Reform des Schengener Abkommens durch die Einführung einer Schutzklausel im Rahmen einer allgemeinen Beschlusszuständigkeit auf Unionsebene diskutiert, die es ermöglichen sollte, im Ausnahmefall vorübergehend die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zuzulassen, sofern ein Mitgliedstaat nicht mehr in der Lage ist, seine Verpflichtungen gemäß den Schengen-Vorschriften zu erfüllen.⁴ Eine Kompetenzübertragung an die Kommission zur Entscheidung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen wurde jedoch nicht beschlossen. Als Ergebnis des Rates der Justiz - und Innenminister vom 13. Dezember 2011 bleibt es bei einer Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Schengener Grenzkodex.⁵

Politische Ziele und Verpflichtungen in der Gemeinschaft

Im Europäischen Pakt stellt die Bekämpfung der illegalen Einwanderung eine der fünf grundlegenden Verpflichtungen dar, deren Umsetzung seit 2010 u.a. im Rahmen des Stockholmer Programms erfolgt: Demnach soll insbesondere sichergestellt werden, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben. Konkret verpflichten sich die Mitgliedstaaten auf verschiedene Grundsätze und Maßnahmen,⁶ darunter die folgenden:

- Legalisierungen sollen nur im Einzelfall, nicht allgemein vorgenommen werden,
- mit den Ländern, bei denen dies erforderlich ist, sollen entweder auf Gemeinschaftsebene oder bilateral Rückübernahmeabkommen geschlossen werden,

2 „Greece measures Arab Spring immigration impact“, EurActiv.com vom 22. November 2011 (Zugriff am 05.12.2011).

3 Als Zeichen der Solidarität mit Malta, das aufgrund seiner geografischen Lage und im Hinblick auf seine geringe Einwohnerzahl in besonderer Weise durch die Migrationsbewegungen aus Nordafrika belastet ist, nimmt Deutschland im Jahr 2011 ein Kontingent von 153 Personen aus nordafrikanischen Staaten auf, die im Frühjahr dieses Jahres aufgrund der militärischen Auseinandersetzungen in Libyen über das Mittelmeer nach Malta geflüchtet waren (vgl. „Aufnahme von nach Malta geflüchteten Nordafrikanern“, Pressemitteilung Nr. 26/2011 vom 29. November, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg).

4 Vgl. ebd.: 354f. sowie Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2011, Dok.-Nr. EUCO 23/11, Brüssel, S. 8. Die Europäische Kommission hatte daraufhin einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen vorgelegt, wonach sich die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen grundsätzlich auf einen Beschluss der EU-Kommission nach vorheriger Konsultation mit dem vorschlagenden Mitgliedstaat hätte stützen sollen; vgl. KOM (2011) 560 endgültig vom 16. September 2011, Brüssel.

5 Vgl. Council of the European Union, Note from the Presidency to the Council / Mixed Committee at ministerial level, Dok.-Nr. 18196/1/11, 9 December 2011, Brussels (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances – State of play) sowie Press Release 3135th Council meeting Justice and Home Affairs, Dok.-Nr. 18498/11, 13-14 December 2011, Brussels.

6 Vgl. hierzu und im Folgenden Rat der Europäischen Union, „Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl“, Vermerk des Vorsitzes für den Rat, Dok.-Nr. 13440/08 vom 24. September 2008, Brüssel, S. 9ff.

- die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten soll weiterentwickelt werden,
- die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und den Transitländern soll verstärkt werden,
- es sollen Regelungen eingeführt werden, die durch entsprechende Hilfen Anreize zur freiwilligen Rückkehr schaffen,
- mittels abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen soll gegen die Personen vorgegangen werden, die illegal aufhältige Ausländer ausbeuten.

Eine weitere Verpflichtung des Pakts betrifft die Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen, die nicht zuletzt durch die Einführung biometrischer Visa im Rahmen des Visa-Informationssystems, die solidarische Teilung von Verantwortlichkeiten im Rahmen der nationalstaatlichen Zuständigkeit für die Sicherung der EU-Außengrenzen (etwa durch die weitere Ausstattung der Grenzschutzagentur FRONTEX), bessere Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder den Transitländern sowie durch Entwicklung und Einsatz moderner technischer Instrumente wie z.B. eines elektronischen Systems zur Erfassung aller Ein- und Ausreisen erfolgen soll.

Hinsichtlich konkreter Maßnahmen auf der Ebene der Gemeinschaft hat zuletzt der Rat im Jahr 2010 ein Paket von 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung angenommen. Dazu gehören Empfehlungen zum Ausbau der Kapazitäten der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, u.a. hinsichtlich einer wirksameren Nutzung des Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT; Rapid Border Intervention Teams); zur Einrichtung eines Operationsbüros für die östliche Mittelmeerregion, zum Ausbau des Europäischen Patrouillennetzes (EPN) an den südlichen und östlichen Seegrenzen; zur Entwicklung des Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR; und zur Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern, etwa bei der Grenzüberwachung im Bereich der Rückkehrmaßnahmen.⁷

1.1 Ziele der Studie

Vor dem Hintergrund der gewachsenen Bedeutung, die der Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration auf gemeinschaftlicher Ebene zukommt, soll die EMN-Studie einen Gesamtüberblick über entsprechende politische Ansätze, Regelungen, Mechanismen und praktische Maßnahmen verschaffen, mit denen die europäischen Staaten dem Phänomen der irregulären Migration begegnen. Im Hinblick auf die weitere Politikgestaltung auf EU-Ebene sollen in einem Synthesebericht Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit und Angemessenheit der verschiedenen Maßnahmen und Ansätze gezogen und Beispiele guter Praxis identifiziert werden. Die Studie dient damit vorrangig der Information von Entscheidungsträgern und Praktikern in Politik und Verwaltung der Mitgliedstaaten und

⁷ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates über 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vom 24. Februar 2010, Dok.-Nr. 6435/3/10, Brüssel.

der europäischen Institutionen, richtet sich aber auch an Wissenschaftler und die interessierte Fachöffentlichkeit.

In der vorliegenden Teilstudie zu dem vergleichend angelegten Projekt werden die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sowie die praktischen Ansätze in Politik und Verwaltung für den Umgang mit illegaler Einwanderung und illegalem Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen⁸ dargestellt und in den Kontext von Entwicklungen in der Europäischen Union eingebettet. Dabei geht es u.a. um Praktiken und Maßnahmen deutscher Behörden, die darauf ausgerichtet sind, das Entstehen irregulärer Migration bereits im Vorfeld zu vermeiden, illegale Einreise von Drittstaatsangehörigen konkret an der Grenze zu unterbinden, Ausländer zu identifizieren und aufzugreifen, die sich bereits unerlaubt in Deutschland aufhalten und aufenthaltsrechtliche Auswege zu eröffnen, durch die Irregularität beendet wird. Dabei werden die Bereiche Rückführung und Rückkehrunterstützung nur knapp behandelt, da diese bereits Gegenstand früherer EMN-Studien waren.⁹

Schwerpunkte der Studie liegen daneben auf der europäischen und transnationalen Zusammenarbeit Deutschlands im Bereich irregulärer Migration, einer Bestandsaufnahme über die Verfügbarkeit von Daten im Zusammenhang mit irregulärer Migration und entsprechende Methoden zur Erhebung bzw. Schätzung, sowie einer Darstellung des Einflusses gemeinschaftlicher Politik und Rechtsakte auf die nationalen Vorschriften, Verfahrensweisen und Praktiken zur Verhinderung bzw. Reduzierung der irregulären Migration.

Gemäß der im EMN gemeinsam vereinbarten verbindlichen Vorgaben für diese Studie („Spezifikationen“) sollen Opfer von Menschenhandel sowie spezielle Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Kampf gegen Menschenhandel nicht gesondert thematisiert werden, wenngleich illegale Einreise, unerlaubter Aufenthalt und illegale Beschäftigung eine mögliche Folge von organisierter Kriminalität im Bereich Menschenhandel sind.¹⁰ Auch im Hinblick auf die Rolle des Visa-Verfahrens bei der Verhinderung irregulärer Migration werden lediglich solche Aspekte hervorgehoben, die nicht bereits in der Studie „Visumpolitik als Migrationskanal“ (Parusel/Schneider 2012) behandelt wurden.

8 Im Einklang mit den Aufgaben des EMN und der Herangehensweise in früheren EMN-Studien konzentriert sich die Darstellung in dieser Studie auf irreguläre Migranten, die Angehörigen von Drittstaaten sind. Gemäß Art. 2 des Visakodex sind Drittstaatsangehörige Personen, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 des EG-Vertrages (seit 1. Dezember 2009: Artikel 20 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sind. Unionsbürger ist demnach, wer die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.

9 Vgl. dazu die Studien „Rückkehr aus Deutschland“ (Kreienbrink et al. 2007) und „Rückkehrunterstützung in Deutschland“ (Schneider/Kreienbrink 2010) sowie die europäischen Syntheseberichte „Return Migration“ (EMN/COM 2007) und „Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries“ (EMN 2011).

10 Dabei ist in Deutschland der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zumindest nicht vorrangig ein Problem der illegalen Einreise bzw. des unerlaubten Aufenthaltes: In den Jahren 2008 bis 2010 hielten sich nur zwischen 13 und 14 Prozent der ermittelten Opfer von Menschenhandel illegal in Deutschland auf, da jeweils mehr als die Hälfte die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines osteuropäischen EU-Mitgliedstaates hatte (vgl. BKA 2009, 2010, 2011). Vgl. umfassend zum Phänomen Menschenhandel in Deutschland Morehouse (2009) und Maihold (2011).

1.2 Definitionen

In der öffentlichen Diskussion in Deutschland werden Ausländer, die sich ohne gültigen Aufenthaltstitel unerlaubt und ohne Kenntnis der zuständigen Behörden im Bundesgebiet aufhalten meist als „Illegale“ bezeichnet (BMI 2011: 199), wobei das deutsche Recht keine konkrete Definition aufenthaltsrechtlicher Illegalität bereit hält (siehe Abschnitt 2.1). Das Phänomen der unerlaubten Einreise bzw. des illegalen Aufenthalts ist sehr facettenreich. Lederer (2004: 167) identifizierte 16 verschiedene Formen der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, deren zugrunde liegende Migrationshintergründe, Wanderungsmotive und Lebensrealitäten erheblich differierten. Daneben können verschiedene „Pfade“ in einen illegalen Aufenthalt führen, die jeweils eng mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und der gesellschaftlichen Wahrnehmung in einzelnen Staaten in Zusammenhang stehen (vgl. Düvell 2011; Heckmann 2004: 1106). In diesem Zusammenhang wurde u.a. die Verwendung der Begrifflichkeiten in den vergangenen Jahren intensiv diskutiert, da die Bezeichnung eines Menschen als „illegaler Migrant“ z.T. als herabwürdigend empfunden wird; Alternativen wie „irreguläre Migration“, „unkontrollierte“ oder „undokumentierte“ Migration sowie „sans papiers“ („Papierlose“) wurden vorgeschlagen (Schönwälder et al. 2004: 6).

Auch in den Spezifikationen für die vorliegende Studie wird gemäß einer Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates betont, dass der Begriff „irregulär“ verwendet werden soll, wenn Bezug auf den Migranten als Mensch ohne gültige Aufenthaltserlaubnis genommen wird.¹¹ Der Begriff „illegal“ soll allenfalls dann zur Anwendung kommen, wenn Fragen des aufenthaltsrechtlichen Status eines Migranten in den Blick genommen werden, wenngleich auch hier „irregulär“ bevorzugt wird. Konkret bezieht sich die Studie auf folgende Gruppen von Drittstaatsangehörigen mit einem illegalen Aufenthalt:

Personen, die illegal nach Deutschland eingereist sind (z.B. durch Menschen Schmuggel, Einreise mit falschen Papieren oder durch falsche Angaben über den Zweck ihres Aufenthalts);

- Personen, die trotz Ablauf ihres Visums bzw. der maximalen Aufenthaltsdauer im Falle einer Visumfreiheit im Bundesgebiet verbleiben (sog. Overstayer);
- Personen, die die Voraussetzung zum Aufenthalt im Bundesgebiet gemäß ihrem Visum bzw. Aufenthaltstitel nicht mehr erfüllen;
- Personen, die das Bundesgebiet trotz einer abschließend negative Entscheidung über ihren Asylantrag nicht verlassen;
- Personen, die während oder im Anschluss an die Stellung eines Asylantrags untergetaucht sind, das Bundesgebiet bzw. den Schengen-Raum aber nicht verlassen haben.

11 Resolution 1509 (2006), „Human rights of irregular migrants“, Council of Europe Parliamentary Assembly of 27 June 2006.

Für eine aufenthaltsrechtliche Betrachtung der oben spezifizierten Personengruppen kann darüber hinaus auf die so genannte EU-Rückführungsrichtlinie Bezug genommen werden. Dort wird illegaler Aufenthalt wie folgt definiert: „die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats“.¹²

In Anlehnung an diese Definition werden im Rahmen dieser Studie vor allem drei Bevölkerungsgruppen unterschieden, die als illegal aufhältig im Sinne der Rückführungsrichtlinie betrachtet werden können:

- Menschen, die sich verdeckt im Inland aufhalten („Klandestine“);
- scheinbar legal im Lande lebende Personen, deren regulärer Aufenthalt auf falschen Angaben oder Identitäten beruht („Scheinlegale“);
- den Behörden bekannte Menschen ohne Aufenthaltsstatus („Registrierte Ausreisepflichtige“).

Klandestine irreguläre Migranten

Bei irregulärer Migration wird hauptsächlich an Drittstaatsangehörige gedacht, die verdeckt im Inland leben und sich vor den zuständigen Behörden und insbesondere der Polizei verbergen. Dabei ist es unerheblich, ob die verborgene Existenz durch eine illegale Einreise,¹³ den Verbleib nach Ablauf eines regulären Aufenthaltstitels (Overstayer), ein Untertauchen nach einem negativen Bescheid über ein weiteres Aufenthaltsrecht oder den Entzug eines Aufenthaltstitels zustande kommt. Sie werden hier als „klandestine“ irreguläre Migranten bezeichnet. Als Synonyme sind in anderen Studien unter anderem die Begriffe „Papierlose“, „Schattenmenschen“ sowie „undokumentierte“ oder „illegale Migranten“ verwendet worden.¹⁴

12 Art. 3 Nr. 2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008.

13 Unter illegaler Einreise versteht man gewöhnlich das Überschreiten einer internationalen Grenze, ohne dass die für eine legale Einreise in den Zielstaat notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Im EU-Kontext bezeichnet der Begriff die Einreise eines Drittstaatsangehörigen in einen EU-Mitgliedstaat, ohne dass dieser die Voraussetzungen von Artikel 5 des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EC) No 562/2006) erfüllt.

14 Allerdings stellt sich im offenen Schengen-Raum die Frage, ob Personen bereits dann als klandestine irreguläre Migranten bezeichnet werden sollten, wenn sie unmittelbar nach dem Grenzübertritt im Grenzraum von der Polizei aufgedeckt und dann in der Regel unmittelbar ins Nachbarland zurückgeschoben werden. In diesem Fall haben die Personen nie im Inland gelebt. Sie haben es nicht geschafft, ihren gewöhnlichen Aufenthalt von einem anderen Land nach Deutschland zu verlagern und sind in diesem Sinne nicht nach Deutschland zugewandert. Auch um Doppelzählungen im Rahmen einer europäischen Studie zu vermeiden, sollten sie nicht zu den illegal Aufhältigen gezählt werden. Freilich können polizeiliche Feststellungen im grenznahen Raum sowie Zurückweisungen ein wichtiger Indikator für das Ausmaß irregulärer Migration sein (vgl. Abschnitt 6).

Scheinlegale

Zugewanderte, deren als legal registrierter Aufenthalt auf bewusst falschen Angaben oder Identitäten beruht, werden hier als Scheinlegale bezeichnet. Bei Aufdeckung dieses Tatbestandes werden Strafverfahren gegen diese Personen angestrengt und ihre Aufenthaltstitel widerrufen, so dass sie ausreisepflichtig werden. Solange jedoch das rechtswidrige Handeln den Behörden nicht bekannt ist, werden sie nicht anders behandelt als Personen, die den gleichen Aufenthaltsstatus mit wahrheitsgemäßen Angaben und echten Identitäten erworben haben.

Wenn Touristen und andere Besucher aus Drittstaaten, die mit einem Visum für den kurzfristigen Aufenthalt (C-Visum) in den Schengen-Raum eingereist sind, erwerbstätig werden, obwohl dies untersagt ist, machen sie sich ebenso wie klandestine irreguläre Migranten strafbar (§ 95 Abs. 1a AufenthG). Ihr Visum muss widerrufen werden, so dass sie ausreisepflichtig werden. Diese „Arbeitstouristen“ bilden somit eine besondere Untergruppe unter den Scheinlegalen.

Registrierte Ausreisepflichtige

Als registrierte Ausreisepflichtige werden in dieser Studie solche Drittstaatsangehörige bezeichnet, die den Behörden als „zur Ausreise verpflichtet“ bekannt sind, deren Ausreise jedoch weder freiwillig erfolgt ist, noch durchgesetzt wird oder werden kann. Ein Teil dieser Gruppe verfügt über eine so genannte Duldung. Bei der Duldung handelt es sich um eine formalisierte Bestätigung, nach der trotz bestehender Ausreisepflicht eine Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist oder für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten aus völkerrechtlichen bzw. humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschlands ausgesetzt wird (vgl. Parusel 2010: 34f.). Geduldete Ausreisepflichtige machen sich durch ihren Aufenthalt nicht strafbar.

Während die Gruppe der bei den Behörden registrierten Ausreisepflichtigen im wissenschaftlichen und politischen Diskurs in Deutschland meist nicht zu den irregulären Migranten gezählt werden,¹⁵ erscheint es aus der für diese EMN-Studie vorgesehenen kontrollorientierten Perspektive sinnvoll, auch diese Gruppe in den Blick zu nehmen.

Irregularität und Erwerbstätigkeit

Schwierigkeiten bei der definitorischen Abgrenzung ergeben sich auch im Hinblick auf Fragen der Erwerbstätigkeit, denn unter dem Komplex „Illegalität“ werden oft mehrere Phänomene betrachtet. So bedeutet illegale Erwerbstätigkeit zum einen die Beschäftigung von sich illegal im Land befindenden Drittstaatsangehörigen als auch die Anstellung von Drittstaatsangehörigen, die eine legale Aufenthaltserlaubnis besitzen, aber außerhalb der

15 So bleiben Geduldete im entsprechenden Kapitel des Migrationsberichts des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge explizit ausgespart (vgl. BMI/BAMF 2011: 182). Auch der nationale Bericht zur EMN-Studie „Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States“ (Sinn et al. 2006) erstreckte sich nicht auf die Gruppe der registrierten Ausreisepflichtigen.

Bedingungen ihrer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse arbeiten.¹⁶ Illegale Erwerbstätigkeit von Ausländern kann somit sowohl von Ausländern mit als auch ohne Aufenthaltstitel ausgeübt werden. Fehlt neben der Arbeitsgenehmigung auch der Aufenthaltstitel, wird auch von „doppelter Illegalität“ gesprochen.¹⁷

Bezogen auf die Arbeitgeber richtet sich die Definition von illegaler Beschäftigung nach der so genannten Sanktionsrichtlinie.¹⁸ Demnach liegt eine illegale Beschäftigung vor, wenn ein Drittstaatsangehöriger ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigt wird.

Terminologie im Bereich der Maßnahmen zum Umgang mit irregulärer Migration

Im Zusammenhang mit Maßnahmen, die dazu dienen sollen, das Phänomen der irregulären Migration zu minimieren bzw. zu unterbinden, wird eine Vielzahl von Begrifflichkeiten gebraucht. In verschiedenen Mitgliedstaaten, aber auch in Dokumenten der Europäischen Union, ist oft sehr allgemein von „Bekämpfungsmaßnahmen“ die Rede.¹⁹ Im Rahmen der vorliegenden Studie soll – auch als Ergebnis der thematischen Diskussionen im EMN – eine möglichst differenzierte Terminologie zur Anwendung kommen. So wird zunächst der jeweilige Tatbestand, um den es bei einer Maßnahme geht, möglichst genau bezeichnet, z.B. „Vermeidung irregulärer Migration“, „Verhinderung der unerlaubten Einreise“ oder „Beendigung eines illegalen Aufenthalts“. Im Hinblick auf das zentrale Kapitel 3 dieser Studie sind dabei verschiedene, auch zeitlich und räumlich abzugrenzende Prozessphasen irregulärer Migration zu unterscheiden:²⁰

- Prophylaktisch-vorgelagerte Maßnahmen setzen prinzipiell vor der Entstehung von Migrationsprozessen an und dienen dazu, das Phänomen bereits an der Wurzel zu unterbinden bzw. die Infrastrukturen und Voraussetzungen zu verbessern, mit denen irregulärer Migration vermeidend begegnet wird. Dazu zählen beispielsweise Ansätze, die auf eine Verbesserung der sozioökonomischen Situation in den Herkunftsländern abzielen oder die Sicherheit des Visumverfahrens erhöhen (Abschnitt 3.1);
- Maßnahmen der präventiven Verhinderung beziehen sich vor allem auf die Vermeidung von illegaler Einreise an den Grenzen. Dazu gehören sowohl die nationalen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland als auch die Außengrenzen des Schengenraumes (Abschnitt 3.2);

16 Vgl. Definitionen im Thesaurus der International Labour Organization (ILO) unter <http://www.ilo.org//thesaurus/defaulten.asp>.

17 Die Strafbarkeit der illegalen Erwerbstätigkeit von Ausländern regelt sich nach § 404 SGBIII sowie dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (§§ 10, 11 SchwarzarbG).

18 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

19 Vgl. z.B. die Formulierung des Ziels der „Bekämpfung der illegalen Einreise“ in Erwägungsgrund (5) des Visakodex, Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft, sowie „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ im Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl.

20 Vgl. dazu auch die Differenzierungen zwischen akuten, grenzbezogenen Maßnahmen und solchen, die im räumlichen Vorfeld der Grenze stattfinden, sowie zwischen „control policy“ und „prevention policy“ bei Bast (2011: 49ff.).

- Feststellungs- und Kontrollmaßnahmen dienen dazu, unerlaubt erfolgte Einreisen nachträglich festzustellen bzw. illegalen Aufenthalt aufzudecken (Abschnitt 3.3);
- Maßnahmen zur Beendigung irregulärer Migration beziehen sich auf den Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die aufgrund ihrer Irregularität ausreisepflichtig und den Behörden bekannt sind und ebenfalls das Ziel haben, das Vorkommen illegalen Aufenthalts zu minimieren. Neben Rückführungsaktionen gehören auch Praktiken der Duldung bzw. der Regularisierung auf der Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften dazu (Abschnitt 3.4).

1.3 Methodisches Vorgehen

Materialbasis

Für die vorliegende Studie wurde gemäß dem bewährten Vorgehen im Rahmen des EMN auf eine Vielzahl von Quellen zurückgegriffen. Hinsichtlich der Beschreibung des Rechtsrahmens für den Umgang mit irregulärer Migration in Deutschland basiert die Studie wesentlich auf den einschlägigen Rechtsgrundlagen. Dazu gehören sowohl nationale Vorschriften als auch europäische Rechtsgrundlagen. Bedeutsam sind im nationalen Rahmen vor allem das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und die vom Bundesministerium des Innern erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 (AVwV-AufenthG), z.T. auch entsprechende Vorschriften oder Erlasse in den Ländern. Auch die parlamentarischen Vorgänge im Deutschen Bundestag wurden im Hinblick auf die Ziele der Studie ausgewertet. Ferner wurde die rechtswissenschaftliche Fachliteratur, insbesondere juristische Analysen und Kommentare (z.B. Kluth et. al. 2008, Marx 2008, Renner 2011), als Grundlage der Darstellung herangezogen. Auch der deutsche Beitrag zur EMN-Studie „Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: State approaches towards them, their profile and social situation“ aus dem Jahr 2006 (Sinn et al. 2006; EMN 2007) bildete insofern eine Grundlage, als einzelne Abschnitte der damaligen Studie in überarbeiteter und aktualisierter Form in die vorliegende Studie eingeflossen sind.

Zur inhaltlichen Vorbereitung organisierte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Nationale Kontaktstelle für das EMN in Deutschland einen Expertenworkshop, der am 30. Juni 2011 in Nürnberg stattfand. Beteiligt waren Vertreter der Bundespolizei, des Bundeskriminalamts, verschiedener großer Ausländerbehörden, Fachexperten aus verschiedenen Bereichen des BAMF sowie externe Wissenschaftler. Die Beiträge und Ergebnisse des Workshops dienten insbesondere der Konzeption und Strukturierung des Studienvorhabens und sind zum Teil auch mittelbar in die Studie eingeflossen. Sowohl die Bundespolizei als auch das Bundeskriminalamt lieferten umfassende Ausarbeitungen und Zahlen, die ebenfalls Eingang fanden.

Datenquellen

Die Datenlage im Bereich der irregulären Migration ist grundsätzlich schwierig. Weiterhin gilt: Erkenntnisse über Größenordnung und Zusammensetzung der Bevölkerung, die sich illegal in Deutschland aufhält, sind schwer zu gewinnen; auch Veränderungen durch Zu- oder Fortzüge irregulärer Migranten (Flussgrößen) lassen sich auf der Grund-

lage der verfügbaren statistischen Daten nicht genau bestimmen. Es liegt in der Natur der Sache, dass amtliche Statistiken nur wenige Aufschlüsse geben können, da Personen in der Illegalität normalerweise keinen Behördenkontakt (mehr) haben. Nur zu bestimmten Personengruppen liegen somit Daten vor. So können amtliche statistische Daten als Ergebnis von Kontrollen als Indikatoren für bestimmte Entwicklungstendenzen bei aufenthaltsrechtlicher Illegalität herangezogen werden. Solche „kontrollbasierten“ Daten erlauben Aussagen in Bezug auf das aufgedeckte „Hellfeld“ irregulärer Migration. Rückschlüsse auf das Dunkelfeld sind hingegen kaum möglich.

Neben bestimmten Indikatoren, die Anhaltspunkte liefern können, ist man daher auf qualifizierte Schätzungen angewiesen, die wissenschaftlich-methodologisch fundiert und dokumentiert sind (vgl. Jandl 2011). Ansonsten besteht die Gefahr, dass unzuverlässige Schätzzahlen ein Eigenleben dahingehend entwickeln, dass sie wieder und wieder zitiert werden, ohne dass die zugrunde liegende Schätzmethode hinterfragt wird (vgl. Lederer 2004: 181f.). Innerhalb der EU werden bislang höchst unterschiedliche Methoden angewandt, um die Zahl der illegal in den Mitgliedstaaten lebenden Ausländer sowie deren Veränderung abzuschätzen. Infolgedessen haben die veröffentlichten Zahlen nicht alle die gleiche qualitative Güte (vgl. Vogel et al. 2011). Nicht zuletzt besteht in diesem Zusammenhang auch eine gewisse Gefahr für politische Instrumentalisierung durch die Propagierung bestimmter Maßnahmen auf der Grundlage von „Zahlenspielen“ (Vollmer 2011).

Grundsätzlich soll bei der Erstellung von EMN-Studien so weit wie möglich auf Eurostat-Daten zurückgegriffen werden, da diese anhand gemeinsamer Kriterien in den EU-Mitgliedstaaten erhoben werden und somit am ehesten dem Ziel der europaweiten Vergleichbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse dienen. Diesem Ansatz wird auch für die vorliegende Studie gefolgt: Zentrale Indikatoren für das Vorhandensein und das Ausmaß irregulärer Migration wurden aus der Eurostat-Datenbank abgerufen, darunter Daten zu Aufgriffen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, zu Zurückweisungen beim Versuch der illegalen Einreise und zu Ausreiseaufforderungen, die an Personen ergangen sind, die sich illegal in Deutschland aufgehalten haben. Darüber hinaus wurden teilweise auch nationale Daten ergänzt. Methodisch fundierte Schätzverfahren zur Bestimmung der illegal aufhältigen Bevölkerung und ihrer demographischen Struktur sind indes in Deutschland bislang rar, weswegen im Rahmen der Erstellung dieser Studie eine Expertise in Auftrag gegeben wurde. Diese Expertise sollte maßgeblich auf den Erkenntnissen aus dem bereits abgeschlossenen, bislang einzigartigen europäischen Forschungsprojekt „Irregular Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe“ (CLANDESTINO)²¹ aufbauen und die darin bereits für frühere Jahre angestellten Datenanalysen und Schätzungen im Hinblick auf Deutschland fortführen. Somit konnten in die vorliegende Studie auf der Basis einer bereits erprobten Methode und unter Berücksichtigung genauerer amtlicher Daten für das Jahr 2010 erstmals Einschätzungen zu Bestandsgrößen bei der irregulären Bevölkerung aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeiten aufgenommen werden (vgl. dazu im Einzelnen Kapitel 6.2.1).

21 Vgl. die Internetseite des Projekts unter <http://clandestino.eliamep.gr/> sowie die Datenbank mit Forschungsergebnisse unter <http://irregular-migration.hwwi.de/>.

Gliederung der Studie

Im Anschluss an diese Einleitung skizziert Kapitel 2 den politischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmen im Zusammenhang mit irregulärer Migration in Deutschland. Das für die Studie zentrale Kapitel 3 ist den verschiedenen Ansätzen und Praktiken zum Umgang mit irregulärer Migration gewidmet. Die Darstellung gliedert sich in verschiedene Prozessphasen und beleuchtet die Umsetzung und Organisation staatlicher Politik vor dem Hintergrund konkreter Ziele und jeweils handelnder Akteure.

Kapitel 4 ist den verschiedenen Kooperationsbemühungen zur Verhinderung bzw. Reduzierung irregulärer Migration gewidmet, in die Deutschland eingebunden ist – sowohl im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft als auch mit Drittstaaten bzw. internationalen Organisationen. Diese Zusammenarbeit vollzieht sich teils auf der Grundlage verbindlicher Abkommen oder Verträge, teils im Rahmen von Netzwerken oder Foren des Dialogs. Der Einfluss der gemeinschaftlichen Politik und Rechtsetzung auf den Umgang mit irregulärer Migration in Deutschland ist Gegenstand von Kapitel 5. Hier werden vor allem Veränderungen im nationalen Recht, in der Organisation und in der Durchführung von Politik beleuchtet, die ein Resultat europäischer Rechtsakte, Abkommen, Finanzierungsinstrumente oder Partnerschaften sind.

Der Datenteil in Kapitel 6 liefert umfassende und aktuelle Erkenntnisse zu einer Vielzahl statistischer Größen, die mit irregulärer Migration in Deutschland in Zusammenhang stehen. Auf der Grundlage einer Expertise werden darüber hinaus aber auch wissenschaftlich fundierte Schätzungen über die Größenordnung der in Deutschland illegal aufhältigen Personen wiedergegeben und bewertet. In Kapitel 7 werden Schlussfolgerungen aus den vorangegangenen Analyseschritten gezogen und weiterer Forschungsbedarf skizziert.

2 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen des Umgangs mit irregulärer Migration

2.1 Politik und Rechtsgrundlagen

2.1.1 Migrationspolitische Ansätze zum Umgang mit Irregularität

Politik, Recht und Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit irregulärer Migration sind in Deutschland u.a. geprägt vom europäischen Gesamtansatz in der Migrationsfrage, nach dem durch Kooperation ein bereichsübergreifender Rahmen für eine kohärente Steuerung der Migration geschaffen wird. Demnach hängt die Fähigkeit zu kontrollierter Gestaltung und Steuerung von legaler Zuwanderung u.a. erheblich davon ab, ob irreguläre Migration eingedämmt und begrenzt werden kann (vgl. BMI 2011).

Innerhalb einer seit einigen Jahren geführten Diskussion zum Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die sich (u.U. bereits seit längerem) illegal in der Bundesrepublik aufhalten, haben sich vor allem zwei unterschiedliche Positionen herausgebildet: eine „ordnungsrechtliche“, die vor allem vom Bundesministerium des Innern und den Innenministerien der Länder vertreten wird, sowie eine „menschenrechtliche“, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Unterstützungsorganisationen) vorgebracht wird. Aus der ordnungsrechtlichen Perspektive ist illegale Einwanderung zu allererst ein Verstoß gegen das geltende Recht. Diese Position ist verbunden mit der Auffassung, dass der illegale Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet und zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Kassen führe (vgl. Sinn et al. 2006: 31). Auf die Unterbindung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts kann aus Sicht des Bundesministeriums des Innern nicht verzichtet werden, da dem Staat aufgegeben sei, unter Beachtung der internationalen Menschenrechtsstandards für die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu sorgen. Andernfalls käme es zur Verfestigung des illegalen Aufenthalts und damit zu einem Unterlaufen der Zuwanderungssteuerung (Cyrus 2004: 38f.). Die menschenrechtlich orientierte Position betont dem gegenüber, dass illegal aufhältige Migranten nicht allein für ihren Zustand verantwortlich wären. Vielmehr würden Nachfrage und Unterstützung aus der deutschen Gesellschaft zum Problem beitragen. Der Anspruch auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gehe an den Möglichkeiten des staatlich gesetzten Rechts vorbei. Daher müsse der Staat hier den Ausgleich zwischen Widerspruchsfreiheit und Einzelfallgerechtigkeit suchen (Deutsche Bischofskonferenz 2001: 41).

Vor diesem Hintergrund erstreckt sich der Umgang mit illegalen Wanderungen in Deutschland auf vorbeugende Maßnahmen und Maßnahmen der Migrationskontrolle, etwa im Visumverfahren und bei der Sicherung der Außengrenzen, auf Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebungen und Zurückschiebungen, aber auch auf pragmatische Antworten auf die

Situation illegal aufhältiger Personen im Sinne der Betroffenen, deren Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden kann.

2.1.2 Unmittelbarer Rechtsrahmen des Aufenthaltsgesetzes

Nach nationalem Recht dürfen Ausländer grundsätzlich nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten und gültigen Pass oder Pass- bzw. Ausweisersatz besitzen.²² Zudem bedürfen Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt eines Aufenthaltstitels, sofern nicht durch EU-Recht oder Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist oder aufgrund des Assoziationsabkommens EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht besteht. Der Aufenthaltstitel kann erteilt werden als Visum (§ 6 AufenthG), als Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AufenthG), als Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG) oder als Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG (§ 9a AufenthG). Findet die Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet ohne diese erforderlichen Dokumente statt oder besteht für den Ausländer ein Einreiseverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG, so ist die Einreise unerlaubt (§ 14 Abs. 1 AufenthG). Erfüllt ein Ausländer die genannten Einreisevoraussetzungen nicht, so ist auch sein Aufenthalt im Bundesgebiet unerlaubt. Unerlaubt ist der Aufenthalt eines Ausländers auch in Fällen, in denen die erforderlichen Aufenthaltsbedingungen nicht mehr erfüllt sind.²³ Hier ist der Betroffene zur Ausreise verpflichtet (§ 50 Abs. 1 AufenthG).

Die unerlaubte Einreise bzw. der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet. Der Aufenthalt eines Ausländers ohne Aufenthaltsrecht schlägt erst dann in einen strafbaren illegalen Aufenthalt um, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar wird.²⁴ Strafbare macht sich u.a. auch, wer einen anderen zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt. Erfolgen die Einschleusungen gewerbs- und bandenmäßig oder wird dabei der Tod des Geschleusten verursacht, erfüllt dies einen Verbrechenstatbestand (§ 97 AufenthG) mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bzw. von nicht unter drei Jahren. Personen, die im Rahmen ihres Berufes oder ihres sozial anerkannten Ehrenamts tätig sind (insbesondere Apotheker, Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psychiater, Seelsorger, Lehrer, Sozialarbeiter), werden regelmäßig keine Beihilfe zu den o.g. Straftaten leisten, soweit sich ihre Handlungen objektiv auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs- oder ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken (Vor 95.1.4 AVwV-AufenthG).

22 Die Passpflicht gilt nicht für Ausländer, die durch Rechtsverordnung davon befreit sind (§ 3 Abs. 1 AufenthG). Daneben können in begründeten Einzelfällen durch das Bundesministerium des Innern Ausnahmen von der Passpflicht zugelassen werden (§ 3 Abs. 2 AufenthG).

23 Darüber hinaus kann der Aufenthaltstitel erlöschen, etwa durch Ablauf seiner Geltungsdauer, Eintritt einer auflösenden Bedingung, Rücknahme bzw. Widerruf, Ausweisung oder wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grunde ausreist (vgl. § 51 Abs. 1 AufenthG).

24 Dabei ist zu unterscheiden zwischen Fällen, in denen die Vollziehbarkeit gesetzlich eintritt und Fällen, in denen die Vollziehbarkeit erst mit der Vollziehbarkeit des zugrundeliegenden Verwaltungsakts eintritt.

Ausländer, die unerlaubt eingereist sind und die weder um Asyl nachsuchen noch in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden auf die Bundesländer verteilt (§ 15a AufenthG). Die Zuständigkeit für die Verteilung dieser Gruppe liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Hierbei handelt es sich aber nur um eine Regelung zur Aufteilung der Kostenbelastung (vgl. Groß 2006: 44; siehe auch Abschnitt 6.2.4).

2.1.3 Mittelbare Rechts- und Politikbereiche

Jenseits des unmittelbaren ausländer- bzw. aufenthaltsrechtlichen Rahmens berührt irreguläre Migration eine Reihe von anderen Politikfeldern und deren rechtliches Rahmenwerk, so z.B. die Bildungspolitik, die Gesundheitspolitik und die Sozialpolitik.²⁵ Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass entsprechende Rechtsansprüche aus Sorge vor Aufdeckung des irregulären Aufenthaltes bei der Inanspruchnahme gegenüber einer Behörde oder öffentlichen Stelle kaum geltend gemacht werden.

Grundsätzlich genießen irreguläre Migranten die allgemeinen Grund- und Menschenrechte, die im Völkerrecht, in den Dokumenten der Vereinten Nationen oder denen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgeschrieben sind (vgl. Taran 2004). Das gilt vor allem für die so genannten „Jedermannsrechte“ (z.B. Recht auf Leben und Freiheit sowie Sicherheit der Person, Gleichheit vor dem Gesetz, Anspruch auf rechtliches Gehör), wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 enthalten sind. In rechtsverbindlicher Form sind diese Rechte weitgehend in die Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 eingeflossen, denen die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist. Daneben ergeben sich einklagbare Rechte aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 (vgl. dazu im einzelnen Sinn et al. 2006: 28f.).

Im Folgenden werden zentrale Aspekte im Hinblick auf den Umgang mit irregulären Migranten in drei Rechts- und Politikbereiche knapp skizziert, die in Deutschland in den vergangenen Jahren Gegenstand von Debatten waren und in denen es zu Rechtsänderungen gekommen ist.

Medizinische Versorgung

Grundsätzlich sind auch irreguläre Migranten, die abhängig beschäftigt sind, in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert, auch wenn entsprechende Ansprüche aus Angst vor Entdeckung in der Regel nicht geltend gemacht werden (vgl. BMI 2007: 22). Auch wenn sie nicht abhängig beschäftigt sind, wird allen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern eine Grundversorgung auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 Nr. 5 des Asylbewerberleistungsgesetzes ermöglicht, d.h. zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sind die erforderlichen ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen über die Sozialbehörden zu gewähren; ebenso ist werdenden Müttern und Wöchnerinnen entsprechende

25 Diese können im Rahmen dieser Studie jedoch nicht vertiefend dargestellt werden; vgl. umfassend auch zur arbeits- und sozialrechtlichen Lage von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht Will (2008).

Hilfe zu gewähren (§ 4 AsylbLG). Im Prinzip ist also nicht nur die notärztliche Versorgung abgedeckt. In der Praxis stehen jedoch die aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten einer anonymen Kostenübernahme bei regulären Krankenhausbehandlungen im Wege, da z.B. bei geplanten Eingriffen (anders als bei notfallmedizinischen Behandlungen) vorab eine Kostenübernahme durch die Sozialbehörden beantragt werden muss, für die jedoch eine Übermittlungspflicht gegenüber den Ausländerbehörden gilt (vgl. FRA 2011: 16; DIMR 2008: 10f.). Neben der Angst vor Aufdeckung spielen bei irregulären Migranten jedoch auch die hohen Kosten, die zunächst selbst übernommen werden müssen, sowie Informationsdefizite und nicht ausreichend transparente Verfahren eine wichtige Rolle dafür, dass medizinische Versorgung oftmals nur unzureichend wahrgenommen wird (vgl. PICUM 2010: 13f.).

Bereits die am 31. Oktober 2009 in Kraft getretene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV-AufenthG) sah vor, dass sich illegal aufhältige Ausländer fortan in Krankenhäusern behandeln lassen konnten, ohne befürchten zu müssen, entdeckt zu werden. § 87 Abs. 2 AufenthG regelt die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen gegenüber den Ausländerbehörden u.a. in dem Fall, dass der öffentlichen Stelle (beispielsweise einem Sozialamt) der Aufenthalt eines Ausländers ohne Aufenthaltstitel oder Duldung bekannt wird. § 88 Abs. 2 AufenthG in Verbindung mit § 203 Strafgesetzbuch schränkt die Übermittlungspflichten jedoch insoweit ein, als personenbezogene Daten, die der öffentlichen Stelle z.B. von einem Arzt oder Apotheker zugänglich gemacht werden, wegen der Vorschriften zur Wahrung und des Schutzes von Privatgeheimnissen nicht an die Ausländerbehörde übermittelt werden dürfen. Ausnahmen gelten für Ausländer, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen oder bei denen Drogenmissbrauch vorliegt.

Die AVwV-AufenthG präzisiert unter Ziffer 88.2.4.0, dass die Übermittlung personenbezogener Daten, die der öffentlichen Stelle durch bestimmte Berufsgruppen zugänglich gemacht werden, abgesehen von den genannten Ausnahmen untersagt ist. Die Rechtslage zur ärztlichen Schweigepflicht umfasse auch den Schutz von Geheimnissen, die im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit oder im Hinblick auf diese Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind (Ziffer 88.2.4.3 der AVwV-AufenthG). Deshalb ist laut Ziffer 88.2.3 der AVwV-AufenthG auch „das mit der Abrechnung befasste Verwaltungspersonal öffentlicher Krankenhäuser“ zum Personenkreis nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 Strafgesetzbuch (Ärzte, Zahnärzte, Apotheker oder Angehörige eines anderen Heilberufs) zugehörig zu betrachten.

Wenn somit Ärzte auf dem Weg der Kostenabrechnung personenbezogene Daten illegal aufhältiger Ausländer an die Sozialbehörden melden, ist es diesen nunmehr untersagt, die entsprechenden Daten weiterzuleiten („verlängerter Geheimnisschutz“).

Zugang zu Bildung für Kinder irregulärer Migranten

Gemäß Grundgesetz fällt die Regelung des Zugangs zu Schulbildung und der Schulpflicht in die Zuständigkeit der Länder. Diese regeln das Recht auf Schulbesuch bzw. die Schulpflicht in Landesschulgesetzen. In der Mehrzahl der deutschen Bundesländer ist

der Zugang von Kindern mit illegalem Aufenthalt zur Schule nicht eindeutig geregelt, wobei höchst unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen gelten.²⁶ Bereits in ihrem Koalitionsvertrag hatte die derzeitige Bundesregierung angekündigt, die aufenthaltsrechtlichen Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen dahingehend zu ändern, dass der Schulbesuch von Kindern auch irregulär aufhältiger Ausländer ermöglicht wird. Mittels einer vergleichenden Untersuchung der Praktiken in den Bundesländern ergab eine Studie im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, dass die faktische Zugänglichkeit des Schulsystems für irreguläre Migranten vor allem von den Ausgestaltungen der Schulanmeldungen in den Ländern abhängig ist, wobei eine rechtliche Klarstellung auf Bundesebene angeregt wurde (vgl. Vogel/Aßner 2010: 26). Gesellschaftliche Organisationen wie das Deutsche Institut für Menschenrechte hatten sich für eine Verbesserung der Bildungssituation von Kindern irregulärer Migranten eingesetzt und entsprechende Empfehlungen an die Politik vorgelegt (vgl. Cremer 2009).

Im Rahmen des so genannten zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes (vgl. dazu auch Abschnitt 5.1) wurde daraufhin im Aufenthaltsgesetz eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG für Schulen und sonstige Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eingeführt.²⁷ Damit soll bundesweit Kindern von Drittstaatsangehörigen, die illegal in Deutschland leben, der Schulbesuch bzw. der Besuch sonstiger Bildungs- und Erziehungseinrichtungen ermöglicht werden, ohne dass dadurch der unrechtmäßige Aufenthalt an Polizei- und Ausländerbehörden übermittelt wird. Die Regelung bedeutet eine Abwägungsentscheidung zugunsten des Rechts von Kindern und Jugendlichen auf Bildung, welches in diesem Fall einen Vorrang vor dem Interesse der Allgemeinheit an der Durchsetzung des Aufenthaltsrechts erhält (Basse et al. 2011: 367).

Erwerbstätigkeit

Wenngleich Kontrollen des Arbeitsmarktes (vgl. dazu Abschnitte 2.2.1, 3.3.4) zu den wichtigsten Maßnahmen zählen, um Anreize für wirtschaftlich motivierte irreguläre Migration zu verringern, wurde insbesondere in den 1990er Jahren deutlich, dass die Anwesenheit illegaler Arbeitskräfte vor allem auf deutschen Großbaustellen von verschiedenen Akteuren unterstützt bzw. hingenommen wurde (vgl. Stobbe 2004: 97f.). Auch wenn der Aufenthaltstitel eines Ausländers nicht zur Arbeitsaufnahme berechtigt, entsteht mit der Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung in der Regel ein Arbeitsverhältnis, aus dem sich faktisch Lohnansprüche ergeben. Auch irreguläre Migranten können solche Lohnansprüche gerichtlich einklagen, wenn Lohn vorenthalten wird. Eine Klage vor den Arbeitsgerichten ist nicht vom Aufenthaltsstatus abhängig (vgl. BMI 2007: 25), da die Grundsätze des faktischen Arbeitsverhältnisses anwendbar sind, die einen quasivertraglichen Lohnanspruch gemäß den für das illegale Arbeitsverhältnis getroffenen Vereinbarungen bedeuten. Neben Lohnansprüchen entstehen auch Ansprüche auf Urlaub bzw. dessen Abgeltung sowie auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (Will 2008: 161). Auch wenn die Gefahr der Aufdeckung durch behördliche Übermittlungspflichten die meisten irregulären Migranten, de-

26 Vgl. „Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs: Der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer“, Ergebnisse einer Studie für die Stiftung Mercator, SVR-Info April 2010, S. 5 sowie Sinn et al. 2006: 101ff.

27 Vgl. BGBl I Nr. 59 vom 25. November 2011, S. 2258.

nen Lohn vorenthalten wurde, davon abhält Klage zu erheben, gibt es in der Praxis immer wieder illegal beschäftigter Arbeitnehmer, die erfolgreich den Klageweg beschreiten (vgl. Cyrus 2004: 70).

Auf der Ebene der Europäischen Union sind die realen und vermuteten Verdienstmöglichkeiten als wichtiger Anreiz für eine illegale Einreise identifiziert worden. Als Reaktion hat die Europäische Kommission im Mai 2007 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der eine europaweite Regelung zur Bestrafung von Arbeitgebern beinhaltet, die irreguläre Migranten aus Drittstaaten nicht angemeldet beschäftigen (vgl. Vogel/Cyrus 2008). Die so genannte Sanktionsrichtlinie ist mittlerweile beschlossen und wurde in nationales Recht umgesetzt (siehe Abschnitt 5).

2.2 Akteure und Institutionen

Die Verhinderung bzw. Verringerung irregulärer Migration impliziert vor allem sicherheits- und kontrollpolitische Aspekte und ist eine Domäne der Innenpolitik. Im exekutiven Bereich sind somit vorrangig die Innenressorts in Bund und Ländern sowie deren nachgeordnete Behörden zuständig. Die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Abschnitt 2.1) werden durch die Legislative vorgegeben. Auch hier sind die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern verteilt, wobei der überwiegende Teil der Gegenstände des Ausländer- bzw. Zuwanderungsrechts der Gesetzgebung des Bundes unterliegt (vgl. Schneider 2009: 12f.). Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze wird die Umsetzung der Ausländerpolitik durch Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und ministerielle Erlasse bestimmt.

Sonstige Institutionen, Verbände, Nicht-Regierungsorganisationen und Netzwerke, die sich in ihrer Arbeit u.a. mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus beschäftigen, sind in Deutschland zwar zahlreich, ihre Aktivitäten sind jedoch vorrangig unterstützend-beratend, medizinisch, sozialarbeiterisch bzw. advokatorisch (vgl. dazu Sinn et al. 2006: 168-195).

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Akteure und Institutionen mit ihren Tätigkeitsschwerpunkten bzw. Kernaufgaben im Hinblick auf die Vermeidung irregulärer Migration knapp dargestellt; die detailliertere Beschreibung der Maßnahmen und Aktivitäten erfolgt in Kapitel 3.

2.2.1 Politik, Regierung und Behörden

Bundesministerium des Innern

Innerhalb der Bundesregierung befasst sich das Bundesministerium des Innern (BMI) federführend mit den Bereichen Sicherheit und Zuwanderung sowie damit einhergehenden Fragen der europäischen Harmonisierung. Politische Ziele im Hinblick auf die irreguläre Migration sind insbesondere die Verhinderung der illegalen Einreise sowie die Umsetzung bestehender Ausreisepflicht, wobei die freiwillige Rückkehr Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung genießt. Die Zuständigkeit des BMI erstreckt sich sowohl auf die Politik im Bereich der externen (z.B. über die Visumpolitik und die Außengrenzkontrollen) und internen Kontrollen (z.B. Kontrollen auf Flughäfen und Bahnanlagen und das

System der Erteilung von Aufenthaltstiteln), als auch auf die Kooperation mit Drittstaaten (bilateral und im Rahmen der EU), etwa zum Abschluss so genannter Rückübernahmeabkommen, in denen technische Einzelheiten zur Umsetzung der völkerrechtlichen Pflicht der Staaten regeln, eigene Staatsangehörige wieder aufzunehmen.²⁸

Das BMI übt als oberste Bundesbehörde die Dienst- und Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden im Geschäftsbereich aus, dazu gehören das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt (siehe unten).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nimmt als Kompetenzzentrum für Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. Es führt alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für Asylverfahren durch und stellt sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention als auch so genannte zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse gemäß der Qualifikationsrichtlinie und der Europäischen Menschenrechtskonvention fest. Im Rahmen der Asylprüfung und -entscheidung sind rechtlich festgeschriebene Ausschlussstatbestände (z.B. schwere Kriminalität, völkerrechtswidrige Handlungen, Terrorismusvorbehalt) zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich für das Bundesamt ein eigener Ermittlungsauftrag, der eine enge Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene erfordert.

Das BAMF führt das Ausländerzentralregister (AZR) als Registerbehörde. Das AZR ist eine bundesweite personenbezogene Datei, die Informationen über Ausländer enthält, die sich in Deutschland aufhalten oder aufgehalten haben. Das Register besteht aus einem allgemeinen Datenbestand und einer Visadatei. Neben personenbezogenen Daten gehören zu den Speichersachverhalten des AZR u.a. Aufenthaltstitel und Aufenthaltswort. Somit lässt sich feststellen, wie viele Personen sich ohne einen gültigen Aufenthaltstitel bzw. ohne Aufenthaltsgestattung in Deutschland aufhalten und zur Ausreise verpflichtet und wie viele im Besitz einer Duldung sind.

Ebenfalls in unmittelbarem Zusammenhang mit irregulärer Migration ist die Funktion des BAMF als „Zentrale Verteilungsstelle“ für unerlaubt eingereiste Ausländer vor einer Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Bundesländer (§ 15a AufenthG) zu nennen. Es handelt sich dabei im Auftrag des BMI um die Verteilung solcher unerlaubt eingereisten Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft ab- oder zurückgeschoben werden können.²⁹ Daneben führt das BAMF die so genannte Reiseschwundstatistik: Darin werden aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeiten Fälle von Asylsuchenden dokumentiert, die nach ihrer ersten Vorsprache in einer Erstaufnahmeeinrichtung einem anderen Bundesland zugeteilt wur-

28 Vgl. dazu die Liste der Abkommen auf der Webseite des BMI unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile sowie Abschnitte 4.1 und 5.2.

29 Vgl. Entscheiderbrief 6/2011, 18. Jg., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, S. 5.

den, sich in der Ziel-Einrichtung bzw. bei der zuständigen BAMF-Außenstelle jedoch nicht gemeldet haben, sondern „untergetaucht“ sind.

Außerdem ist das BAMF ein wichtiger Akteur im Bereich Rückkehrunterstützung. Es bietet zusammen mit seinen Partnern vielfältige Angebote zur Rückkehrförderung und Reintegration in Drittstaaten an.

Bundespolizei

Die Bundespolizei (BPol) erfüllt besondere Grenzsicherungsaufgaben zu Lande, zu Wasser und aus der Luft, um unerlaubte Einreisen von Ausländern, Schleusungskriminalität und Menschenhandel zu unterbinden. Konkret gehört dazu die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten durch Überprüfung der Grenzübertretungspapiere und -berechtigungen, die Grenzfehndung sowie die Abwehr von Gefahren. Die Aufgaben der BPol ergeben sich aus dem Gesetz über die Bundespolizei sowie verschiedenen anderen Rechtsvorschriften, wie etwa dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz. Die aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten der BPol beziehen sich u.a. auf die Zurückweisung, die Zurückschiebung und die Abschiebung von Ausländern, die nicht über ein Visum oder einen gültigen Aufenthaltstitel verfügen, den Widerruf eines Visums in bestimmten Fällen sowie die damit einhergehenden ausländerrechtlichen Begleitmaßnahmen.

Die Bundespolizei nimmt ihre Grenzsicherungsaufgaben nicht nur unmittelbar an der Staatsgrenze oder im grenznahen Raum wahr – das Grenzgebiet umfasst einen 30-km-Bereich an den Landesgrenzen und einen 50-km-Bereich³⁰ an den Seegrenzen-, sondern auch im Binnenland auf Flug- und Seehäfen und auf dem Gebiet der Eisenbahnanlagen des Bundes („Bahnpolizei“, vgl. § 3 BPolG).

Im Rahmen der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, ist die Bundespolizei u.a. für die Koordination von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg zuständig und arbeitet dabei eng mit anderen Behörden, insbesondere mit den Ausländerbehörden, zusammen (vgl. dazu Kreienbrink 2007: 153-163).

Bundeskriminalamt

Um die Kriminalitätsbekämpfung sowohl national als auch international zu koordinieren, wurde das Bundeskriminalamt (BKA) als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei eingerichtet. Für INTERPOL, EUROPOL und das Schengener Informationssystem (SIS) ist das BKA die deutsche Zentralstelle. National speichert und verwaltet es u.a. die verfügbaren Informationen über Straftaten und Straftäter und erstellt entsprechende bundesweite statistische Auswertungen („Polizeiliche Kriminalstatistik“), die auf den Kriminalstatistiken der Landeskriminalämter (siehe unten) basieren. Auch alle wichtigen Meldungen über Straftäter im Bereich Schleusungskriminalität werden dem BKA übermittelt und hier zentral gesammelt und ausgewertet.

30 Die seewärtige Begrenzung vom 50 km kann durch Rechtsverordnung des BMI mit Zustimmung des Bundesrates auf maximal 80 km ausgedehnt werden, soweit die Grenzüberwachung im deutschen Küstengebiet dies erfordert.

Daneben hat das BKA weitere Zuständigkeiten und operative Aufgaben, die einen Bezug zu irregulärer Migration aufweisen. Es unterstützt das BAMF bei der Auswertung der Fingerabdruckblätter asylbegehrender Ausländer und betreibt zu diesem Zweck ein „Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem“ (AFIS). Das BKA verfügt über breite Expertise im Bereich der Dokumentensicherheit. Ferner hat das BKA eine Mittler- und Prüffunktion beim Austausch der Daten zum EU-weiten „Eurodac“-System. Innerhalb der BKA-Personenfahndungsdatei INPOL („Informationssystem der Polizei“), auf die die Landespolizeibehörden zugreifen können, sind z.B. sämtliche Verfügungen zur Ausweisung bzw. Abschiebung/Zurückschiebung von Ausländern, aber auch Informationen über gestohlene oder verlorene Dokumente enthalten. Hierzu werden auch gesonderte Datenbanken geführt, zu denen u. a. das Bund-Länder-Informationssystem Urkunden (ISU) gehört. ISU dient der Erfassung, Zusammenführung und Verbreitung von Informationen zu echten und gefälschten Urkundenmaterialien (wie z.B. Ausweisdokumente und Stempelabformungen).

Zoll – Finanzkontrolle Schwarzarbeit

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) ist eine Arbeitseinheit der Bundeszollverwaltung und ist bei den Hauptzollämtern eingerichtet. Die FKS geht allgemein gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung vor. Die Fachaufsicht über die Zollverwaltung und damit auch über die FKS liegt beim Bundesministerium der Finanzen.

Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit umfasst daneben weitere Behörden, wie etwa die Steuerbehörden, die Bundesagentur für Arbeit, die Träger der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen, Unfallversicherungen, Sozialhilfeträger und die Ausländerbehörden, aber auch die sonstigen Polizei- und Sicherheitsbehörden, beispielsweise im Rahmen des GASiM (siehe Abschnitt 2.2.3).

Bundesverwaltungsamt

Seit 2005 führt das Bundesverwaltungsamt (BVA) als Registerbehörde eine Fundpapier-Datenbank. Dort werden Angaben zu ausländischen Identitätspapieren von visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen, die in Deutschland aufgefunden werden, gespeichert. Kommt eine Behörde im Bundesgebiet in den Besitz eines solchen Papiers, muss sie dieses dem BVA innerhalb von sieben Tagen übersenden. Zweck der Speicherung in der Fundpapier-Datenbank ist die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit eines Ausländers, der sich ohne Papiere in Deutschland aufhält, um ggf. später dessen Rückführung zu ermöglichen (vgl. Renner 2011: 781). Ein Abgleich mit den Inhalten der Datenbank erfolgt durch das BVA auf Ersuchen verschiedener anderer Behörden, wie z.B. BAMF, Bundespolizei oder Strafverfolgungsbehörden.

Landesinnenministerien und Ausländerbehörden

Die Landesinnenministerien sind für das Ausländerwesen der Länder und damit für die mit operativen Aufgaben befassten Ausländerbehörden zuständig. Im Rahmen der Gesetze und Verwaltungsvorschriften des Bundes können sie zur Umsetzung der Ausländerpolitik auf der Länderebene für die jeweilige Landesregierung Verordnungen und Verwaltungsvorschriften erlassen.

Im Hinblick auf illegale Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen sind die kommunalen Ausländerbehörden für die ausländerrechtliche Behandlung, aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen – insbesondere die Beschaffung von Ersatzpapieren bei Passlosigkeit – sowie für die Entscheidung über Abschiebungen und deren Durchführung zuständig. Die Bundesländer können festlegen, dass für einzelne Aufgaben nur bestimmte Ausländerbehörden zuständig sind – z.B. eine zentrale Behörde, die für die Organisation aller Abschiebungen innerhalb des Bundeslandes verantwortlich ist. Zudem wurden einzelne Aufgaben wie z.B. die Passbeschaffung für bestimmte Staaten in Rückführungsfällen bei der Bundespolizei zentralisiert.

Polizeien der Länder

Neben dem Vollzug des allgemeinen Strafrechts und von Teilen des öffentlichen Rechts haben die Landespolizeikräfte verschiedene Aufgaben, die sich aus dem Ausländerrecht ergeben. Allgemein sind sie im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für die Kontrolle von Ausländern im Inland zuständig (Westphal/Stoppa 2007: 106). Konkrete Aufgaben liegen in den Bereichen Identitätsfeststellung und -sicherung, Zurückschiebung und Aufenthaltsbeendigung und werden in gemeinsamer bzw. konkurrierender Zuständigkeit mit Ausländerbehörden und Bundespolizei wahrgenommen (vgl. dazu Schneider 2009: 21).

Die Landeskriminalämter (LKÄ) gehören unmittelbar zur den Polizeien der Bundesländer und nehmen zentrale Aufgaben bei der Gefahrenabwehr und bei der Verfolgung herausragender Fälle im Bereich der Strafverfolgung wahr. Im Hinblick auf Phänomene Organisierter Kriminalität gehen sie u.a. gegen Schleusung und Menschenhandel vor. Die Zentralstellenfunktion der LKÄ sorgt für ein direktes Bindeglied der Polizeidienststellen der Bundesländer zum BKA.

2.2.2 Interessenvertreter, nichtstaatliche Akteure und sonstige Organisationen

Die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure und sonstiger Organisationen haben nicht explizit die Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration im Sinne einer Bekämpfung zum Ziel. Verschiedenen Organisationen unterstützen und beraten irreguläre Migranten im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte, darunter der Deutsche Caritasverband, das Diakonische Werk, der Flüchtlingsdienst der Jesuiten, die Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Asyl in der Kirche, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, Pro Asyl und die verschiedenen Flüchtlingsräte, der Malteser Hilfsdienst und die Büros für medizinische Flüchtlingshilfe. Auch die Arbeitnehmerorganisationen – mit der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di als Vorreiter – haben damit begonnen, irreguläre Migranten in ihren prinzipiell vom Aufenthaltsstatus unabhängigen Rechten als Arbeitnehmer zu unterstützen, u.a. durch die Eröffnung von Beratungsstellen (vgl. Schneider 2009: 77).

Im Einzelfall können Programme und Maßnahmen verschiedener Akteure jedoch durchaus dazu beitragen, dem Entstehen irregulärer Migrationsbewegungen vorzubeugen bzw. den Bestand von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der Bundesrepublik aufhalten, zu reduzieren. So bilden beispielsweise mit Unterstützung durch Arbeitnehmerorganisationen erwirkte Zahlungen von vorenthaltenem Lohn an irreguläre Migranten für diese und ihre Familien neue Perspektiven im Heimatland und machen folglich eine Rückkehr attraktiver.

Internationale Organisation für Migration

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist neben ihren weltweiten Aufgaben in Deutschland operativer Partner von Bund und Ländern bei der Durchführung von Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr (vgl. dazu Schneider/Kreienbrink 2010 sowie Abschnitt 3.4.1). IOM Deutschland betreibt derzeit außerdem zwei Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels:

- Seit Juni 2011 führen die IOM und der UNHCR gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein einjähriges Projekt mit dem Ziel der nachhaltigen Strukturverbesserung im deutschen Asylverfahren im Hinblick auf das Thema Menschenhandel durch.³¹
- Ziel des Projekts „Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ ist es, Organisationen, Institutionen und Berufsgruppen zu sensibilisieren, die mit (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Kontakt kommen können. Zu den Zielgruppen gehören Migrations-, Arbeits- und Gesundheitsberatungsstellen, Migrantenorganisationen, Gewerkschaften sowie verschiedene Behörden.

2.2.3 Kooperation und Interaktionsformen

Wie bereits im vorigen Abschnitt dargestellt, kooperieren die an der Verhinderung und Reduzierung der irregulären Migration beteiligten Behörden im Rahmen der ausländerrechtlichen Vorgaben zum Teil eng miteinander.³² Darüber hinaus bestehen in speziellen Foren und Gremien Kooperations- und Interaktionsformen, die ebenfalls einen Zusammenhang zur Thematik aufweisen.

31 Vgl. Informationen von IOM unter http://www.iom.int/germany/de/projects_ct_BBGM.htm (Zugriff am 13.12.2011).

32 Vgl. dazu beispielsweise die Kooperation zwischen der Bundespolizei und des Visastellen im Bereich des Einsatzes von Dokumenten- und Visumberatern; siehe Abschnitt 3.1.3 und Fn. 43.

GASiM

Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM) ist ein behördenübergreifendes Informations- und Kooperationszentrum mit dem Ziel der Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Migration und ihrer Begleit- und Folgekriminalität.³³

Die im GASiM vertretenen Behörden (Bundeskriminalamt, Bundespolizei, BAMF, Bundesnachrichtendienst, Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie anlassbezogen auch das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Verfassungsschutz) erstellen unterschiedliche Arbeitsprodukte zu aktuellen Aspekten illegaler Migration mit Bezügen zu Deutschland. Diese werden den Fachressorts der Bundesregierung, insbesondere dem BMI und den Bedarfsträgern von Bund und Ländern über die Kooperationsbehörden zur Verfügung gestellt. Das GASiM führt selbst keine operativen Maßnahmen hinsichtlich der Bekämpfung illegaler Migration durch. Die Arbeitsergebnisse können aber im Rahmen von Maßnahmen anderer Behörden Verwendung finden.

Kernpunkte der Kooperation sind der schnelle Austausch und die umfassende Analyse aller verfügbaren und relevanten Informationen und Erkenntnisse in einem ganzheitlichen Ansatz. Die Bundespolizei repräsentiert das GASiM nach außen und ist für die Gestaltung und Veröffentlichung aller GASiM-Produkte in Extrapol, der Intranetplattform der Sicherheitsbehörden, verantwortlich. Federführend bei der Einrichtung von Infopool, einer gesicherten und verschlüsselten Informationsplattform, mit der vor allem die Ausländerbehörden informiert und beraten werden, ist das BAMF.

Arbeitsgruppe Rückführung

Aufenthaltsrechtliche Fragen werden in einer Vielzahl von Bund-Länder-Arbeitsgruppen erörtert. Vollzugsprobleme im Bereich der Rückführung von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen, für die in der Regel die Länder zuständig sind, werden in der Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück) diskutiert. In ihr kooperieren die zuständigen Organisationseinheiten der in den Innenministerien von Bund und Ländern, wobei es auch zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden kommt. Die AG Rück ist eine Unterarbeitsgruppe der Innenministerkonferenz (IMK).

Härtefallkommissionen

Gemäß § 23a Abs. 1 AufenthG kann vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern in besonderen Härtefällen auf Ersuchen einer Härtefallkommission durch Anordnung der obersten Landesbehörde eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Dies ist dann möglich, wenn nach anderen gesetzlichen Vorschriften keine Aufenthaltserlaubnis erteilt oder verlängert werden kann, dringende humanitäre oder persönliche Gründe aber die Anwesenheit des Ausländers in Deutschland rechtfertigen. Auch politische Interessen können die oberste Landesbehörde zur Ausübung dieser Ermessensentscheidung bewegen. Ziel der

³³ Vgl. zu Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise des GASiM im Einzelnen die Ausführungen der Bundesregierung in BT-Drs. 17/6720 vom 2. August 2011; BT-Drs. 16/11636 vom 21. Januar 2009; BT-Drs. 16/8482 vom 11. März 2008 sowie BT-Drs. 16/2432 vom 23. August 2006.

Regelung ist es, Einzelfälle humanitär zu lösen. Bei der Prüfung, ob ein Härtefall vorliegt, wird neben dem Vorliegen humanitärer oder persönlicher Gründe auch die Dauer des bisherigen Aufenthalts des Ausländers in Deutschland sowie seine wirtschaftliche und soziale Integration berücksichtigt. Auf der Grundlage des Härtefallersuchens einer Härtefallkommission entscheidet die oberste Landesbehörde, ob sie anordnet, dass einem Drittstaatsangehörigen durch die zuständige Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (vgl. Parusel 2010: 28f. sowie Abschnitt 3.4.3).

Alle Bundesländer haben von der gesetzlichen Möglichkeit zur Einrichtung einer Härtefallkommission durch Rechtsverordnung Gebrauch gemacht. Die Kommissionen werden ausschließlich durch Selbstbefassung tätig; die Betroffenen selbst oder Dritte können nicht verlangen, dass sich die Kommission mit einem bestimmten Einzelfall befasst. Die Organisation der Härtefallgremien variiert je nach Bundesland, die personelle Zusammensetzung kann frei gestaltet werden, d.h. es können der Kommission auch Personen angehören, die kein öffentliches Amt oder Mandat innehaben, z.B. Vertreter von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, kommunalen Spitzenverbänden, Flüchtlingsverbänden oder die Landesintegrationsbeauftragten (vgl. Renner 2011: 468; Storr et al. 2008: 191).

Bündnisse zwischen Staat und Sozialpartnern zur Verhinderung von Schwarzarbeit

Im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch den Zoll werden Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Finanzen in Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung einbezogen. Derzeit existieren Aktionsbündnisse in fünf Wirtschaftszweigen, die vom Phänomen der Schwarzarbeit besonders betroffen sind.³⁴

34 Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Maler- und Lackiererhandwerk, Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit in der Bauwirtschaft, Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Speditions-, Transport- und Logistikgewerbe, Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in der Fleischwirtschaft, Aktionsbündnis gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Gebäudereiniger-Handwerk (www.bundesfinanzministerium.de).

3 Maßnahmen und Praktiken zur Reduzierung irregulärer Migration

3.1 Prophylaktische Maßnahmen

3.1.1 Informationskampagnen

Von verschiedenen Ländern Europas sind Informationskampagnen zur Vorbeugung von irregulären Migrationsbewegungen durchgeführt worden. Diese Kampagnen sollen potenzielle Migranten in Herkunftsländern über die Risiken irregulärer Migration und die Konsequenzen eines illegalen Aufenthalts im potenziellen Zielland aufklären und ggf. ihre Migrationsentscheidung negativ beeinflussen.³⁵

Auch auf der Ebene der Europäischen Union wurden entsprechende Maßnahmen in den letzten Jahren diskutiert. Vor allem die Kommission hat sich mehrfach für die Durchführung maßgenau zugeschnittene Informationskampagnen ausgesprochen.³⁶

Deutschland hat bislang noch keine Kampagnen zur Information der Bevölkerung in Herkunftsländern durchgeführt, die dem direkten Ziel der Vermeidung einer illegalen Einreise bzw. eines illegalen Aufenthaltes in der Bundesrepublik dienen.

3.1.2 Verbesserung der Situation in Herkunftsstaaten und Schaffung legaler Migrationswege

Bereits die im Rahmen der Vereinten Nationen eingerichtete Weltkommission für Internationale Migration hat in ihrem Bericht von 2005 angeregt, Kontrollpolitiken zur Verhinderung illegaler Einreisen und Aufenthalte als Teil einer langfristigen Strategie zu verstehen, die das Augenmerk sowohl auf soziale und wirtschaftliche Defizite als auch auf Mängel in der Regierungspraxis und bei der Gewährleistung von Menschenrechten in den Herkunftsländern richtet. Konkret wird empfohlen, durch die Schaffung von zusätzlichen Möglichkeiten für reguläre Migration zur Beseitigung der Umstände beizutragen, die irreguläre Migration fördern (GCIM 2005: 35f.). In einem erweiterten Verständnis können somit ganz unterschiedliche migrations- bzw. entwicklungspolitische Maßnahmen, die allgemein zu einer Verbesserung der Lebenssituation bzw. der Zukunftsperspektiven der Bevölkerung in ökonomisch, sozial oder politisch benachteiligten Gesellschaften führen, oder die deren transnationale Mobilität erhöhen, einen Beitrag zur Reduzierung der illegalen Einreise aus diesen Ländern leisten. In konzeptuellen Ansätzen zur Migrationssteuerung

35 Der Mehrwert solcher Kampagnen ist nicht unumstritten. So äußert sich der UNHCR kritisch zu Informationskampagnen, da diese „als eine Form der Abschreckung für Flüchtlinge angesehen werden könnten“ und hebt hervor, dass sich solche Programme ausschließlich auf Situationen beschränken sollten, in denen der Großteil der Personen, die ein Land verlassen, eindeutig keinen internationalen Schutz benötigt (vgl. „Für eine gemeinsame europäische Migrationsmanagementpolitik“, Anmerkungen von UNHCR zur Mitteilung der Europäischen Kommission über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM (2000) 757 endgültig, Genf, November 2001.

36 Vgl. z.B. KOM (2001) 672 endgültig (siehe Fn. 1), S. 18, sowie Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“ vom 16. Mai 2007, KOM (2007) 248 endg., Brüssel, S. 4.

wird dieser Zusammenhang auch im Sinne einer Beeinflussung der „Push-Faktoren“ der Migration mit dem Ziel der „Emigrationsprävention“ diskutiert (vgl. Bast 2011: 49).

Die Europäische Union hat der Notwendigkeit einer kohärenten und umfassenden Migrationspolitik u.a. in dem 2005 verabschiedeten „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ Rechnung getragen, der jüngst zu einem Gesamtansatz für Migration und Mobilität weiterentwickelt worden ist.³⁷ Darin werden vier gleichermaßen wichtige Säulen der Migrationspolitik identifiziert, deren Zusammenhang betont wird:

- Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität,
- Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels,
- Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik,
- Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

Im Hinblick auf die nationale Politik in Deutschland lassen sich vorrangig drei Bereiche nennen, die durch entsprechende Programme und Maßnahmen die Entstehungskontexte für irreguläre Migration im oben genannten Sinn positiv beeinflussen können:

Migration und Entwicklung

- Parallel zur Debatte auf europäischer Ebene hat sich auch in Deutschland in den letzten Jahren ein neuer Diskurs über Migration und Entwicklung herausgebildet (vgl. BMI/BAMF 2010: 230ff.; Baraulina/Hilber 2012; SVR 2011: 207ff.). Maßnahmen und Programme in Bund, Länder und Kommunen weisen meist einen Zusammenhang zu einem von drei Facetten des Themas auf: die entwicklungspolitische Bedeutung von Geldsendungen von Migranten in ihre Herkunftsländer (Remittances), das entwicklungspolitische Potenzial von Wanderungsbewegungen auf Wissenstransfer und Innovationsförderung sowie die Rolle von Einwanderer-Communities, die Netzwerke in ihre Herkunftsländer bilden und pflegen (Diaspora-Engagement; vgl. Haase/Müller 2012).

Besondere Programme, die Migration und Mobilität ermöglichen

- Im Rahmen zwischenstaatlicher Vereinbarungen können in bestimmten Bereichen Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer für eine befristete Dauer zum Arbeiten nach Deutschland kommen. Solche Regierungsvereinbarungen bestehen vor allem mit mittel- und osteuropäischen Staaten, die mittlerweile der EU angehören,

³⁷ „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2011) 743 endgültig vom 18. November 2011, Brüssel.

aber auch mit einigen Drittstaaten (Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien einschließlich Montenegro und Kosovo, Mazedonien, Türkei, Albanien, Russische Föderation). Als wichtigstes Instrument des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage wurden seit Dezember 2007 EU-Mobilitätspartnerschaften initiiert. Dies sind politische Vereinbarungen, die Anreize für Drittstaaten insbesondere im Bereich legaler Migration und Entwicklung setzen und mit Verpflichtungen zur Kooperation bei Flüchtlingsschutz und bei der Bekämpfung illegaler Migration kombinieren. Deutschland ist aktiv an den Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und Georgien beteiligt. Im Sinne der Förderung legaler Migration wurde im Rahmen dieser Mobilitätspartnerschaften die so genannte „outward mobility“ erleichtert (siehe auch Abschnitt 5.2). Im Rahmen der jüngeren Entwicklungen in Staaten Nordafrikas hat die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, mit Tunesien, Marokko und Ägypten Dialoge über Migrations-, Mobilitäts- und Sicherheitspartnerschaften zu beginnen.³⁸

Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration

- Auf den Ebenen von Bund, Länder und Kommunen – z.T. durchgeführt durch freie Träger oder internationale Organisationen – existieren verschiedene Programme für unterschiedliche Zielgruppen, die zurückkehrenden Drittstaatsangehörigen eine Starthilfe bei der Wiedereingliederung bieten und zu einer nachhaltigen Reintegration beitragen sollen (vgl. dazu umfassend Schneider/Kreienbrink 2010). Dazu gehören auch Projekte, die im Rahmen der bereits erwähnten Mobilitätspartnerschaften angesiedelt sind, z.B. das Projekt „Targeted Initiative Georgien – Support Reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of EU-Georgia Readmission agreement“, an dem Deutschland beteiligt ist und im Rahmen dessen verschiedenen Maßnahmen zur Unterstützung der beruflichen und sozialen Reintegration angeboten werden (vgl. BAMF/EMN 2011: 38f.).

3.1.3 Visumverfahren und Beratung gegenüber Luftfahrtunternehmen

Dem Visumverfahren wird in Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der EU eine große Bedeutung bei der Verhinderung irregulärer Migration beigemessen. So setzt die Erteilung einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungserlaubnis durch die deutschen Ausländerbehörden in der Regel voraus, dass der Drittstaatsangehörige, sofern er aus einem Staat kommt, für den ein Visumerfordernis besteht, bereits mit dem dafür erforderlichen Visum eingereist ist und die zur Erteilung maßgeblichen Angaben bereits in seinem Visumantrag gemacht hat (vgl. BMI 2011: 121). Das ursprünglich allein auf die Zwecke der Grenzübertretungskontrolle zugeschnittene Visumverfahren hat damit aufenthaltsrechtliche und migrationssteuernde Funktionen übernommen (Bast 2011: 39f.). Für die Erteilung der Visa sind gemäß § 71 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes die Botschaften und Generalkonsulate der Bundesrepublik Deutschland verantwortlich. Die Auslandsvertretungen stellen also bereits im Vorfeld eine Kontrollinstanz gegen illegale Migration dar, wobei Kontrollmaß-

38 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit“, KOM (2011) 292 endgültig vom 24. Mai 2011, Brüssel.

nahmen und Prüfverfahren sich gegen diejenigen richten, die versuchen, mit falschen Angaben die Erteilung eines Visums zu erschleichen (vgl. Parusel/Schneider 2012).

Der Visumkodex der Union, der EU-weit die Vergabe von Visa für kurzfristige Aufenthalte (sog. Schengen-Visa) regelt, bekräftigt, dass die Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik auch zur Bekämpfung irregulärer Einwanderung und zur angemessenen Bewertung der Migrations- bzw. Sicherheitsrisiken beitragen soll. Ein zentrales Element ist hierbei die Feststellung der Rückkehrabsicht der Antragsteller im Rahmen des Visumverfahrens, um einem illegalen Verbleib nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des Visums vorzubeugen. Die Verwaltungsvorschriften zur Anwendung des Aufenthaltsrechts enthalten eine entsprechende Prüfvorgabe, wonach das Vorliegen der Rückkehrabsicht des Antragstellers nach Beendigung des Aufenthaltszwecks als „tatbestandliche Einreisevoraussetzung“ in jedem Einzelfall festzustellen ist.³⁹

Visa-Warndatei

Zur Verhinderung von Visamissbrauch und illegalen Einreisen sowie insbesondere zur Unterbindung von Menschenhandel und Schleusung hat der Deutsche Bundestag im November 2011 auf Initiative der Bundesregierung die Einrichtung einer zentralen Visa-Warndatei beschlossen.⁴⁰ Demnach wird beim Bundesverwaltungsamt eine zentrale Warndatei errichtet, die vorrangig der Verhinderung von Visummissbrauch und der Bekämpfung der illegalen Einreise dient. In der Datei werden nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung einer Visa-Warndatei ab Mitte des Jahres 2013 Warndaten zu Personen gespeichert, die in Zusammenhang mit bestimmten, für das Visumverfahren relevanten Straftaten rechtskräftig zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt worden sind. Die deutsche Visa-Warndatei ergänzt das im Oktober 2011 in Betrieb gegangene Visa-Informationssystem (VIS) der EU (vgl. Parusel/Schneider 2012: 78ff.).

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt kann zur Verhinderung unerwünschter Visaerteilungen durch die Behörden auf verschiedene nationale Dateien und Register zurückgegriffen werden, darunter das Bundeszentralregister für Strafsachen, das Ausländerzentralregister, die Antiterrordatei und das Gewerbezentralregister. Unabhängig vom VIS der EU, in dessen Rahmen biometrische Daten im Schengen-Visumverfahren regelmäßig verarbeitet werden sollen, wird die Erfassung biometrischer Daten am Deutschen Generalkonsulat in Lagos (Nigeria) derzeit auch für die Beantragung nationaler Visa als Pilotprojekt erprobt.⁴¹

Auskunftsstelle Visa

Im Bundespolizeipräsidium in Potsdam wurde im März 2008 eine „Auskunftsstelle Visa“ eingerichtet. Sie hat zum Ziel, das Phänomen der Visaerschleichung zu untersuchen. Die dort gewonnenen Erkenntnisse dienen der Unterrichtung des Auswärtigen Amts und der deutschen Auslandsvertretungen, den im Ausland eingesetzten Beamten der Bundespolizei sowie den Dienststellen der Bundespolizei im Inland. An die „Auskunftsstelle Visa“

³⁹ AVwV-AufenthG, Ziffer 6.1.3.1.

⁴⁰ Vgl. BT-Pl.Pr. 17/146 vom 1. Dezember 2011, S. 17469D/17470A.

⁴¹ Vgl. BT-Drs. 17/6225 vom 15. Juni 2011, S. 4; Ergebnisse des Pilotprojekts lagen zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie noch nicht vor.

und das Bundeskriminalamt können sich die Auslandsvertretungen auch dann wenden, wenn sie im Rahmen der Bearbeitung von Visumanträgen auf so genannte „Vieleinlader“ aufmerksam werden, d.h. Firmen oder Einzelpersonen, die auffallend häufig Verpflichtungserklärungen abgeben, mit deren Hilfe Antragsteller nachweisen können, dass die Finanzierung ihres Aufenthalts im Bundesgebiet gesichert ist. Ebenso können beim BKA und bei der Auskunftsstelle Visa auch Überprüfungen zu Einladern erbeten werden, die bisher nicht als Vieleinlader in Erscheinung getreten sind, aber nach Eindruck der Auslandsvertretung dennoch auffällig sind. Im Jahr 2010 wurden insgesamt 1.686 Fälle festgestellt, in denen Verdacht auf rechtswidrige Beschaffung eines Aufenthaltstitels (§ 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG) bestand.⁴²

Dokumenten- und Visumberater

Darüber hinaus besteht innerhalb der Bundespolizei ein spezielles Netzwerk von Dokumenten- und Visumberatern. Die bei den Auslandsvertretungen angesiedelten Berater sind vorrangig in Ländern tätig, die in Zusammenhang mit irregulären Migrationsbewegungen auffällig geworden sind. Ihr Einsatz soll dazu beitragen, die Mitarbeiter der Visastellen über aktuelle Sicherheitserkenntnisse im Bereich der irregulären Migration zu informieren und eine Berücksichtigung solcher Erkenntnisse im Rahmen der Prüfung von Visumanträgen zu ermöglichen.⁴³ Darüber hinaus erfüllen die Berater der BPol an ihren ausländischen Standorten drei Hauptaufgaben:

- Beratung von Luftfahrtunternehmen im Hinblick auf die Beförderung von Passagieren während der Abfertigungsmaßnahmen von Flugverbindungen nach Deutschland an den örtlichen Flughäfen;
- Beratung und Unterstützung der Visastellen deutscher Auslandsvertretungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Visa durch die Prüfung vorgelegter Dokumente der Visaantragsteller;
- Schulung der Angehörigen der Visastellen, auch von Vertretungen anderer EU-Staaten, Mitarbeitern von Luftfahrtunternehmen sowie örtlicher Grenzbehörden im Erkennen gefälschter oder verfälschter Dokumente bzw. zu den Schengener Einreisebestimmungen.

3.1.4 Maßnahmen gegen Beförderungsunternehmer

Beförderungsunternehmen sind gemäß § 63 des Aufenthaltsgesetzes dazu verpflichtet, nur Ausländer in das Bundesgebiet zu befördern, die im Besitz eines erforderlichen Passes und eines erforderlichen Aufenthaltstitels sind. Das Bundespolizeipräsidium, als die vom Bundesministerium des Innern bestimmte Stelle, kann im Einvernehmen mit dem

42 Vgl. BT-Drs. 17-6223 vom 16. Juni 2011, S. 8.

43 Der Einsatz von Dokumenten- und Visumberatern der Bundespolizei basiert auf einer Vereinbarung zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium des Innern (BMI). Der Einsatz erfolgt auf der Grundlage einer migrationsrelevanten und grenzpolizeilichen Lageeinschätzung der BPol und einem zwischen dem AA und dem BMI abgestimmten Bedarf im Rahmen personeller und finanzieller Ressourcen; die Verbindungsbeamten werden den Auslandsvertretungen durch das AA im Einvernehmen mit dem BMI zugeteilt (vgl. BMI/BAMF 2011: 191).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einem Beförderungsunternehmen untersagen, Ausländer entgegen dieser Bestimmung in das Bundesgebiet zu befördern und für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld androhen. Das Zwangsgeld beträgt für jeden vorwerfbar unerlaubt beförderten Ausländer mindestens 1.000 Euro und höchstens 5.000 Euro. Die Bestimmungen des § 63 AufenthG werden zum jetzigen Zeitpunkt nur im Luftverkehr angewandt.

Die Umsetzung dieser Rechtsnorm erfolgt über ein abgestuftes Verfahren. Die Flughafendienststellen erfassen alle Fälle von unerlaubten Beförderungen auf dem Luftweg in der bundespolizeilichen Statistik. Luftfahrtunternehmen, die durch eine hohe Fallzahl unerlaubter Beförderungen auffallen, werden zunächst durch die Bundespolizei abgemahnt. Bei gleichbleibend negativen oder sogar verschlechterten Beförderungszahlen wird in einem zweiten Schritt eine Untersagungsverfügung ohne Zwangsgeldandrohung erlassen. Die Androhung eines Zwangsgeldes erfolgt in der Regel in weiteren Schritten, wobei das Zwangsgeld jeweils um 500 Euro erhöht wird. In schwerwiegenden Fällen kann die Untersagungsverfügung auch unmittelbar eine Zwangsgeldandrohung enthalten.

Im Jahr 2010 bestanden gegen 15 Luftfahrtunternehmen solche Untersagungsverfügungen, von denen zehn mit einer Zwangsgeldandrohung belegt waren. Das Gesamtvolumen der Sanktionen betrug über 1,5 Millionen Euro.

3.1.5 Grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte

Seit 1992 setzt die Bundespolizei Grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte ein. Derzeit sind 24 Verbindungsbeamte in insgesamt 23 Ländern, überwiegend in Europa, eingesetzt. An einigen Standorten bestehen Nebenakkreditierungen für Nachbarstaaten. Wesentliches Ziel des Einsatzes von Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten ist die Gewährleistung eines grenzüberschreitenden Sicherheitskooperationssystems innerhalb der EU sowie mit ausgewählten Drittstaaten, denen eine wesentliche Bedeutung als Transit- oder Herkunftsland unkontrollierter Migration zukommt. Die Beamten der Bundespolizei sind mit folgenden Aufgaben beauftragt:

- Informationssammlung, -auswertung und -analyse der grenzpolizeilichen Lagefelder in den jeweiligen Staaten sowie Informationsaustausch mit dortigen Behörden;
- Beratung und Unterstützung der zuständigen örtlichen Dienststellen in polizeifachlichen Fragen aller Aufgabenbereiche der Bundespolizei;
- Beratung und Information der deutschen sowie anderer Auslandsvertretungen über Maßnahmen zur Verhinderung unerlaubter Einreisen nach Deutschland.

Seit 2004 ist die Zusammenarbeit von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten der Schengen-Staaten rechtlich geregelt (siehe Abschnitt 4.3).

3.2 Verhinderung der illegalen Einreise

3.2.1 Kontrolle der Grenzen

Der Grenzschutz beinhaltet die Verhinderung unerlaubter Einreisen von Ausländern, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität und weiterer im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder, etwa Menschenhandel, Kfz-Verschlebung, Rauschgiftkriminalität und Urkundendelikte.

Grenzkontrollen liegen aufgrund der Reisefreizügigkeit nicht nur im Interesse des Mitgliedstaates, an dessen Außengrenzen sie erfolgen, sondern im Interesse sämtlicher Mitgliedstaaten. In dem auf gemeinschaftlicher Ebene verbindlich geregelten Grenzregime⁴⁴ sollen sie zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten beitragen, auf professionelle und respektvolle Weise durchgeführt werden und, gemessen an den verfolgten Zielen, verhältnismäßig sein. Im Zuge des gemeinsamen Vorgehens gegen illegale Grenzübertritte und Schleusungskriminalität (zu Kooperationsformen vgl. auch Abschnitt 4.3) gab es in Deutschland, wie in den übrigen europäischen Staaten, seit den 1990er Jahren hohe Investitionen in den Grenzschutz und die Ausweitung des Personals des Bundesgrenzschutzes. So wurden die technischen Überwachungsmittel verbessert, u.a. durch den Einsatz von Infrarot-, Nachtsicht-, Wärmebild- und CO₂-Spürgeräten (Minthe 2002: 20; Dietrich 1998: 17).

Seit am 21. Dezember 2007 die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie am 18. Dezember 2008 auch zwischen Deutschland und der Schweiz weggefallen sind, führt die Bundespolizei stationäre Personenkontrollen nur noch an den internationalen Flughäfen durch. An den Landgrenzen finden keine regelmäßigen stationären Kontrollen mehr statt, so dass auch das Instrument der Zurückweisung unerlaubt einreisender Ausländer in der Regel nur noch an den Flughäfen zur Verfügung steht. Eine Zurückweisung kann nach § 15 des Aufenthaltsgesetzes nur vor erfolgter Einreise stattfinden. An den Landgrenzen wird der Wegfall der regulären Grenzkontrollen seitens der Bundespolizei und der Länderpolizeien durch lagebildabhängige Personenkontrollen im grenznahen Gebiet kompensiert. Aufenthaltsrechtliche Kontrollen werden durch die Bundespolizei darüber hinaus auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, in Zügen sowie an Seehäfen wahrgenommen.

Die verschiedenen Facetten der grenzpolizeilichen Aufgabenfelder werden seitens der Bundespolizei in einem Konzept des „integrierten Grenzmanagements“ gebündelt, das u.a. auf die Bemühungen im Rahmen der Europäischen Union zur Schaffung eines „integrated border management“ zurückgeht. Das deutsche Konzept ist dabei als „Vier-Säulen-Modell“ aufgebaut und beinhaltet eine Vorverlagerungsstrategie (sog. „pre-entry“-Bereich), Außengrenzkontrollen, Ausgleichsmaßnahmen im Binnengebiet und die polizeiliche Zusammenarbeit.

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an den Außengrenzen

Gemäß Schengener Grenzkodex (SGK) werden alle Personen bei der Ein- und Ausreise einer Mindestkontrolle unterzogen (Art. 7 Abs. 2 SGK). Die Mindestkontrolle besteht aus einem Personenvergleich anhand der vorgelegten Grenzübertrittspapiere und einer zügigen und einfachen Überprüfung der Reisedokumente dahingehend, ob die Grenzübertrittspapiere gültig sind oder ob sie Fälschungs- oder Verfälschungsmerkmale aufweisen. Die Mindestkontrolle ist das übliche Verfahren bei Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen.

Drittstaatsangehörige unterliegen bei der Einreise und bei der Ausreise einer eingehenden Kontrolle (Art. 7 Abs. 3 SGK). Die eingehende Kontrolle bei der Einreise umfasst die Überprüfung der in Art. 5 Abs. 1 SGK festgelegten Einreisevoraussetzungen; ebenso findet eine solche Kontrolle bei der Ausreise statt.

Zurückweisung

Drittstaatsangehörigen, die nicht die Einreisevoraussetzungen erfüllen, ist gemäß Art. 13 SGK grundsätzlich die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verweigern. Sofern ein Drittstaatsangehöriger festgestellt wird, dem die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates verweigert wurde und der die Einreisevoraussetzungen für Deutschland nicht erfüllt, wird grundsätzlich die Rückführung in den Herkunftsstaat (Staat des gewöhnlichen Aufenthaltes des Ausländers) beabsichtigt (für Statistiken über Zurückweisungen siehe Abschnitt 6.1.2).

Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland Einreiseverweigerungen in der Regel nur noch an den Luft- oder Seeaußengrenzen möglich sind, werden die Luftfahrtunternehmen bzw. Reedereien, die einen Drittstaatsangehörigen nach Deutschland befördert haben, zur Rückbeförderung verpflichtet. Sofern diese nicht sofort erfolgen kann, da beispielsweise die Identität des Ausländers nicht zweifelsfrei geklärt ist oder der Flugtermin in den Heimatstaat erst einige Tage später stattfindet, wird durch die Bundespolizei Haft zur Sicherung der Zurückweisung beantragt. Eine Ausnahme von dieser Haftbeantragung wird u.a. gemacht, sofern der jeweilige Flughafen über einen Transitbereich verfügt, in dem der Aufenthalt bis zum Abflugzeitpunkt möglich ist.

3.2.2 Dokumentenprüfung, Analyse und Risikobewertung

Nutzung spezieller Technologien zur Kontrolle und Überwachung

Die Bundespolizei nutzt gegenwärtig zwei verschiedene (teil-)automatisierte und biometriegestützte Grenzkontrollsysteme. Dabei handelt es sich um die „Automatisierte biometriegestützte Grenzkontrolle (ABG)“ und das System „EasyPASS“. Während es sich bei der ABG um ein „Registrierte Reisende Programm“ handelt, ersetzt EasyPASS die manuelle (herkömmliche) Kontrolle von EU-Bürgern in weiten Teilen, ohne dass es hierzu einer vorherigen Registrierung bedarf. Biometrisches Merkmal bei ABG ist das Bild der Augeniris und bei EasyPASS das im Reisepass mit elektronischem Speichermedium (ePass) gespeicherte Gesichtsbild. Darüber hinaus sind vor allem die Auslandsvertretungen und die Bundespolizei an der Umsetzung des europäischen Visa-Informationssystems (VIS) beteiligt (vgl. dazu Parusel/Schneider 2012).

EasyPASS

- Mit EasyPASS erfolgt der Identitätsvergleich von Bürgern der EU/EWR und der Schweiz aufgrund des ePass durch sog. „face recognition“. Der Reisende legt selbst seinen Reisepass auf ein entsprechendes Ausweislesegerät und es erfolgen zeitgleich die Echtheitsprüfung des Dokuments, die Abfrage in den polizeilichen Fahndungssystemen und das Auslesen des Lichtbildes aus dem Reisepass. Nach dieser ersten Prüfung öffnet sich die automatisierte Schleuse und mittels einer Kamera wird das ausgelesene Lichtbild des Reisepasses mit einem Live-Scan des Gesichts des Reisenden verglichen. Bei erfolgreicher Überprüfung öffnet sich der Ausgang der Schleuse. Die Vorteile von EasyPASS werden vorrangig in einem Sicherheitsgewinn gesehen, da die Identitätsprüfung automatisiert nach stets gleichem Standard erfolgt. Irrtümer bei Grenzkontrollpersonal, etwa durch Ermüdungserscheinungen oder Unachtsamkeiten, sollen somit ausgeschlossen werden. Zudem verringert sich der Personalaufwand an den internationalen Flughäfen.

ABG

- Das System zur automatisierten biometriegestützten Grenzkontrolle befindet sich derzeit in der Erprobung bei der Bundespolizei und ist auf registrierte Reisende beschränkt. Zielgruppe dieses Systems sind vor allem vielreisende Personen. Für eine Nutzung muss sich der Interessent zunächst in einem „Enrolment-Center“ registrieren. Das im Rahmen der Registrierung erhobene Abbild der Iris des Reisenden dient als Identitätsindikator für die zukünftigen Grenzkontrollen. Ähnlich wie bei EasyPASS legt der Reisende seinen Reisepass auf dem am Eingang der ABG befindlichen Ausweisleser. Hierbei werden die Daten aus dem Reisepass ausgelesen. Handelt es sich um einen registrierten Reisenden, wird der Eingang zur Kontrollschleuse freigegeben. Nach dem Betreten der Schleuse wird mittels eines Abgleichs der Iris der Person mit dem bei der Registrierung in einer Datenbank gespeicherten Abbild der Reisende eindeutig identifiziert.

Feststellung von gefälschten Dokumenten

Urkundendelikte, insbesondere in Form von Identitätsbetrug, spielen beim Komplex irreguläre Migration eine bedeutende Rolle. Als Kontrolldelikte werden Urkundenfälschungen in der Regel nur bei aktiven Überprüfungen erkannt. Den Kontrollbeamten der Bundespolizei stehen dazu verschiedene Hilfsmittel sowie mobile und stationäre Prüfgeräte bis hin zu automatisierten Dokumentenprüf- und Dokumentenlesegeräten zur Verfügung.

Entsteht bei einer Kontrolle ein Anfangsverdacht, werden bis zu einer kriminaltechnischen Untersuchung des Dokuments Maßnahmen zur Spurensicherung und zur Erhaltung der materiellen Spuren sowie der Vermeidung von Trugspuren ergriffen (z.B. durch Tragen von Einweghandschuhen und ggf. Mundschutz). Die weitere Bearbeitung und Auswertung der Urkundenfälschung erfolgt durch die physikalisch-technische Urkundenuntersuchung (PTU) in drei spezialisierten Stufen (erste Kontrolllinie, regionale spezialisierte Prüfstelle, zentrales Prüflabor).

Polizeiliche Auswertung und Analyse bei der Bundespolizei

Aus Effizienzgründen werden – über die anlassbezogene Beurteilung der Lage hinaus – polizeiliche Erkenntnisse im Bereich der irregulären Migration systematisch ausgewertet und analysiert sowie in mittel- und langfristigen Planungen berücksichtigt. Diesen Zweck erfüllt die Polizeiliche Auswertung und Analyse (PAA) als Schlüsselkompetenz der Bundespolizei. Neben der Risikoanalyse äußerer Bedrohungsfaktoren sowie interner Risiken gehört dazu auch die Entwicklung prognostischer Produkte als Ergebnis sowohl strategischer als auch operativer Auswertungen. Die PAA gilt als elementarer Bestandteil moderner Polizeiarbeit (auf internationaler Ebene als „intelligence-led policing“ bezeichnet) und soll zu einer nachhaltigen Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung auf allen Ebenen innerhalb der Bundespolizei führen.

In der Praxis der bundespolizeilichen Grenzkontrolle auf Flughäfen sind beispielsweise Risikoprofile von zentraler Bedeutung, da durch sie eine effiziente Kontrolle relevanter Personenkreise (sog. „High-Risk-Personengruppen“) sichergestellt werden könne. So werden beim „Profiling“ u.a. in Befragungen das angegebene Reiseziel, die Unterkunft, die Physiognomie, Kleidung und Gepäck (jeweils angepasst an das genutzte Transportmedium) der Reisenden beachtet. Indizien für Versuche unerlaubter Einreise könnten etwa ungewöhnliche oder unpassende Kombinationen von Kleidungsstücken und Schuhwerk (z.B. Sandalen und Anzug bei angegebenem Zweck eines geschäftlichen Kurzaufenthalts) oder das Vorlegen von stornierbaren Hotelreservierungen sein.⁴⁵ Auch unlogische Flugverbindungen können auf Unregelmäßigkeiten hindeuten. Ein wichtiges Instrument ist in diesem Zusammenhang der „Passenger Name Record“, ein IT-gestütztes System, das es erlaubt, den per Flugzeug zurückgelegten Reiseweg nachzuvollziehen.

Kooperation im Bereich Risikoanalyse

Als Behörde, die in Deutschland mit der Überwachung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs zuständig ist, obliegt der Bundespolizei auch die Zusammenarbeit mit FRONTEX sowie mit anderen internationalen Organisationen (vgl. dazu auch Abschnitt 4.3). Beispielsweise werden gemeinsame Auswertungsprodukte in Zusammenarbeit mit der Risikoanalyseinheit („Risk Analysis Unit“) von FRONTEX erstellt.

Aus Sicht der Bundespolizei besteht ein Ziel der weiteren Zusammenarbeit darin, die operative Aufgabenwahrnehmung von FRONTEX effizienter zu gestalten und die Analyseergebnisse auch national besser nutzen zu können. Erhebliches Entwicklungspotenzial wird vor allem im Hinblick auf die Erreichung des Ziels gesehen, zukünftig Risikoanalysen anlassbezogen durch aktuelle und ganzheitliche Betrachtung der europäischen Migrationsslage, einschließlich entsprechender Bewertung und Prognose, erstellen zu können.

45 Ausführungen der Bundespolizei im Rahmen eines Expertenworkshops am 30. Juni 2011.

3.3 Feststellung und Kontrolle illegalen Aufenthalts

Trotz intensiver Bestrebungen zur Perfektionierung des Grenzschatzes vor illegaler Einreise hat sich in den letzten Jahrzehnten – nicht zuletzt begünstigt durch rasante technologische Entwicklungen – in der Innenpolitik die Erkenntnis durchgesetzt, dass Kontrollen allein an physischen Landesgrenzen für Zwecke der Migratiosteuern und -kontrolle, insbesondere um irreguläre Migration zu vermeiden, kaum ausreichend sind. Migrationspolitik hat sich im Zuge dessen einerseits internationalisiert und die Kooperation mit Herkunftsländern und der Staatengemeinschaft ist in den Vordergrund gerückt, andererseits erfolgte eine „Wendung nach innen“ unter Einschluss von technikgestützten Maßnahmen zur Feststellung und Identifizierung von Personen, die sich bereits im Landesinnern aufhalten („interne Migrationskontrolle“ durch so genannte „In-Country Control Measures“; vgl. Broeders 2009).

3.3.1 Maßnahmen der Bundespolizei

Ausgleichsmaßnahmen im Binnengrenzgebiet (Straßenfahndung)

Die Bundespolizei kann in einem 30 km tiefen Korridor im Grenzgebiet zur Verhinderung und Unterbindung der unerlaubten Einreise Identitätskontrollen und Durchsuchungen auch ohne Anlass und konkrete Verdachtsmomente durchführen (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 sowie § 44 Abs. 2 Bundespolizeigesetz). Daneben sind Befragungen von Personen möglich, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, wie die Verhinderung der unerlaubten Einreise, machen kann (§ 22 Bundespolizeigesetz).⁴⁶

Lageabhängige Kontrollen auf Bahnhöfen sowie Flughäfen

Lagebildabhängige und verdachtsunabhängige Personenkontrollen können sich im Binnenland fortsetzen, Voraussetzung ist dabei allerdings die formal begründete Annahme, dass eine zu kontrollierende Person vor kurzem eine Außengrenze überschritten hat. Damit fallen der Bundespolizei im Binnenland Kontrollkompetenzen auf den Transitwegen, Bahnhöfen und Flughäfen zu. Die Kontrollen erfolgen insbesondere auf grenzüberschreitenden Hauptverkehrsstraßen sowie auf grenzüberschreitenden Bahnverbindungen.

Diese Befugnis unterliegt als Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen ebenfalls den Vorgaben des Art. 21 SGK. Die Kontrollen bedingen daher sowohl auf dem Bahn- als auch auf dem Flughafengelände Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrung in Bezug auf die irreguläre Migration. Die Kontrollen dürfen nicht systematisch erfolgen und sind nur auf der Grundlage von Stichproben durchzuführen. Die Intensität und Häufigkeit der Kontrollen dürfen nicht dazu führen, dass sie die gleiche Wirkung haben wie Grenzübertrettskontrollen. Sofern konkrete Hinweise es erfordern, kann die stichprobenartige Kontrolle der Passagiere von Binnenflügen ausnahmsweise auch unmittelbar nach Verlassen des Luftfahrzeuges erfolgen.

⁴⁶ In diesem Zusammenhang werden die Vorgaben des Artikels 21 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex) vollumfänglich berücksichtigt, d.h. die Kontrollen erfolgen nicht auf Grundlage des bloßen Grenzübertretts. Vielmehr werden sie stichprobenartig und nicht systematisch durchgeführt und basieren auf Lagebildern sowie polizeilichen Informationen und Erfahrungen.

Im Jahr 2010 wurden im Rahmen der lageabhängigen Kontrollen 5.689 unerlaubte Einreisen auf deutschen Flughäfen festgestellt, von denen Flugverbindungen aus Griechenland, Italien und Spanien den Schwerpunkt darstellten.

3.3.2 Maßnahmen der Länderpolizeien

Jenseits des grenznahen Gebiets, der Transitstrecken und Bahnhöfe werden die verdachtsunabhängigen Personenkontrollen von den Polizeien der Länder im Zuge ihrer Ermittlungstätigkeiten durchgeführt. Dabei ist die Polizei grundsätzlich verpflichtet, bei Identitätsprüfungen auch den Aufenthaltsstatus zu prüfen. In einigen Bundesländern ergeben sich zudem auf der Basis allgemeiner Sicherheits- und Ordnungsgesetze zusätzliche Kontrollkompetenzen.

3.3.3 Maßnahmen des Bundeskriminalamts

Das BKA ist nicht unmittelbar an operativen Maßnahmen der Grenzsicherung beteiligt. Es betreibt jedoch den zentralen Fahndungscomputer, an den die Systeme INPOL⁴⁷ und SIS angeschlossen sind. Abfrage und Kontrolle der Daten findet auf Anfrage statt; abfrage- und auskunftsberechtigt sind Bundespolizei, Landespolizeien und Zollbehörden (zu den weiteren Aufgaben des BKA siehe Abschnitt 2.2.1).

3.3.4 Zollpolizeiliche Maßnahmen

Illegale Beschäftigung wird grundsätzlich als sozialschädlich betrachtet, weil sie Arbeitsplätze vernichtet und zu Einnahmeverlusten der Sozialkassen führt (vgl. Sinn et al. 2006: 79). Die daran beteiligten Akteure (in der Regel Arbeitgeber, Auftraggeber, Arbeitnehmer, Dienstleister, Handwerker und Kunden) gelten als Straftäter, denen Sanktionen drohen (Cyrus 2004: 67). Mit der Aufdeckung und Verfolgung illegaler Beschäftigung ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, eine Einheit der Zollverwaltung, befasst (siehe Abschnitt 2.2.1). Im Hinblick auf den Themenkomplex irreguläre Migration kontrolliert die FKS Einhaltung und Beachtung der Arbeitsgenehmigungspflicht für Ausländer sowie der Pflicht zum Besitz eines Aufenthaltstitels, der die ausgeübte Beschäftigung erlaubt. Grundlage für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung durch die FKS ist das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG). Schwerpunkt der Tätigkeit der FKS im Zusammenhang mit Ausländern ist jedoch die Verbindung mit der Ausübung einer Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit, nicht der Aufenthaltsstatus ausländischer Staatsangehöriger an sich. Daher stehen über die Prüfungs- und Sanktionsmaßnahmen der FKS keine unmittelbar nutzbaren Statistiken zur Verfügung. Im Rahmen ihrer Ermittlungen hat die FKS zwar die gleichen Befugnisse wie Polizeivollzugsbehörden, diese gehen jedoch nicht in die Polizeiliche Kriminalstatistik des BKA ein, außer wenn Tatverdächtige wegen „illegalen Aufenthalts“ durch Ausländerbehörden an die Länderpolizeien übergeben werden.

47 Dabei handelt es sich um ein bundesländerübergreifendes Informationssystem der Polizeien, das als Verbundsystem aufgebaut ist und in dem über alle Angaben über Straftaten und Straftäter, die nicht nur lokalen oder regionalen Charakter haben, gespeichert werden.

3.3.5 Maßnahmen und Kooperation sonstiger Behörden

Aus dem Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Behörden ergibt sich ein wesentlicher Bestandteil des deutschen Kontrollsystems zur Aufdeckung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in Deutschland aufhalten. Im Kern handelt es sich um einen Ausfluss der normalen Gegenprüfungen im allgemeinen Verwaltungshandeln, der für die Zwecke der Binnenkontrolle angepasst worden ist. Das System beruht vor allem auf der Übermittlungsvorschrift des § 87 AufenthG. Demnach haben öffentliche Stellen die Pflicht, den Ausländerbehörden auf Ersuchen relevante Informationen (nach § 86 Satz 1 AufenthG) wie den tatsächlichen oder gewöhnlichen Aufenthalt mitzuteilen (§ 87 Abs. 1 AufenthG). Die Meldung kann auch an die Polizei erfolgen, die dann die Ausländerbehörde informiert. Zu den entsprechenden Stellen gehören nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz neben Strafverfolgungs- und Ordnungsbehörden, Gerichten, Meldebehörden auch Arbeitsämter, Jugend- und Sozialämter (vgl. im Einzelnen Ziffer 87.1.1.1 der AVwV AufenthG). Indirekt folgt daraus, dass irreguläre Migranten davon ausgehen müssen, dass ihr illegaler Aufenthalt bei jedem Kontakt mit einer öffentlichen Stelle aufgedeckt werden kann und ihnen Verhaftung und Abschiebung drohen. In besonderer Weise macht sich dies beim Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, zu Bildung und zu Wohnraum bemerkbar (vgl. dazu die in Abschnitt 2.1.3 dargestellten Reformen sowie Sinn et al. 2006: 78-90).

Verhinderung von Scheinehen und Scheinvaterschaften durch Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen

Grundsätzlich kann zum Schutz der Ehe und Familie gemäß Art. 6 des Grundgesetzes Ausländern der Aufenthalt in Deutschland bei ihren dort aufenthaltsberechtigten Angehörigen erlaubt werden. Somit kann die Ehe mit einem deutschen oder ausländischen Ehepartner mit längerfristigem Aufenthaltstitel ebenfalls eine Form der Legalisierung sein. Nach Cantzler (2004: 14f.) wird teilweise von Schleusern bereits die Vermittlung einer (Schein-)Ehe mit angeboten, um einen Aufenthaltstitel zu erlangen. Eine formal wirksam geschlossene Ehe berechtigt allein noch nicht zum Ehegattennachzug bzw. zu einem Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen. Vielmehr muss eine eheliche Lebensgemeinschaft vorliegen. Diese ist dann anzunehmen, wenn die Ehepartner erkennbar in einer dauerhaften und durch enge Verbundenheit und gegenseitigen Beistand geprägten Beziehung zusammenleben oder zusammenleben wollen. Das Aufenthaltsgesetz stellt klar: „Ein Familiennachzug wird nicht zugelassen, wenn feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis ausschließlich zu dem Zweck geschlossen oder begründet wurde, dem Nachziehenden die Einreise in das und den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen“ (§ 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG). Gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 2 des Aufenthaltsgesetzes sind Handlungen, die eine so genannte Scheinehe bedeuten (falsche Angaben sowie die Täuschung mit Urkunden, die durch falsche Angaben erlangt wurden) strafbewehrt und können mit Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet werden.

Die Auslandsvertretungen haben im Visumverfahren zu überprüfen, ob im Einzelfall Anhaltspunkte dahingehend vorliegen, dass zumindest ein Ehegatte keine eheliche Gemeinschaft herstellen will. Dazu arbeiten sie mit den zuständigen Ausländerbehörden in Deutschland zusammen. Bei dieser Prüfung werden u.a. Umstände des persönlichen

Kennenlernens, Umstände der Hochzeit und die gemeinsame Lebensplanung in Deutschland erfragt. Nicht erfragt wird die engste Privatsphäre der Ehegatten. Entsprechende Prüfvorgaben und -empfehlungen gehen aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV AufenthG) hervor, die wiederum u.a. auf einer EU-Ratsentscheidung aufbaut.⁴⁸ Dabei unterliegen die Ermittlungen der Ausländerbehörde (ABH) verfassungsrechtlichen Grenzen (vgl. Göbel-Zimmermann 2006: 84ff.). In der AVwV AufenthG sind verschiedene Umstände aufgeführt, die für die beabsichtigte Herstellung einer ehelichen Lebensgemeinschaft sprechen können, z.B. das Vorhandensein einer gemeinsamen Wohnung oder die Tatsache, dass sich die Partner schon länger kennen. Umgekehrt sind Faktoren genannt, die vermuten lassen, dass keine eheliche Gemeinschaft beabsichtigt ist, z.B. dass die Ehepartner keine für beide verständliche Sprache sprechen oder sich vor der Eheschließung noch nicht begegnet sind.

Unter den jährlich rund 30.000 erteilten Visa zum Ehegattennachzug in Deutschland (vgl. dazu BMI/BAMF 2012: 112ff.) gibt es nur einen kleinen Teil, bei dem ein Verdacht auf Scheinehe geschöpft und gesonderte Prüfungen jenseits der Überprüfung der gesetzlichen Erteilungsvoraussetzungen durchgeführt werden. In einigen größeren Ausländerbehörden werden zu diesem Zweck Arbeitsgruppen mit spezialisierten Sachbearbeitern eingesetzt. So gibt es beispielsweise in der Ausländerbehörde München eine Arbeitsgruppe, die sich pro Jahr mit ca. 150 bis 200 Fällen befasst, in denen verdachtsabhängig Prüfungen der Aufenthaltsgewährung aufgrund von Eheschließung vorgenommen werden. Als Folge dessen kommt es in ca. 30 Fällen pro Jahr zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, wobei man sich bei den Prüfungen auf Fälle konzentriert, in denen systematischer Missbrauch vermutet wird (Organisierte Kriminalität; u.U. mit Straftatbestand Zwangsehe). Nach Einschätzung der ABH München habe dies eine präventive Wirkung dahingehend entfaltet, dass weniger Missbrauchsversuche festzustellen seien.⁴⁹ Scheineheschließungen mit Ehepartnern aus Drittstaaten seien jedoch auch bereits durch die Einführung der Sprachkennnisvoraussetzung (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) erschwert worden.

Im Rahmen des Prüfverfahrens werden in der Regel getrennte Befragungen der Ehegatten durchgeführt – im Ausland durch die zuständige Auslandsvertretung, in der das Visum beantragt wird, sowie in Deutschland bei der ABH vor Ort. Auch bei Antrag auf Verlängerung eines Aufenthaltstitels aus familiären Gründen bzw. erneut bei einer späteren Begründung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts durch den Nachgezogenen kann ggf. durch die ABH eine entsprechende Prüfung durchgeführt werden. Nach Angaben von Experten werden Prüfungen bisweilen auf der Grundlage von Anzeigen oder Verdachtsbekundungen durch Nachbarn oder andere Personen aus dem näheren Umfeld der Betroffenen angestoßen; auch Erkenntnisse aus polizeilichen Ermittlungen, die der ABH gemeldet werden, werden dabei aufgegriffen. Zentraler Gegenstand der Prüfungen ist häufig, ob ein gemeinsamer Wohnsitz besteht; ggf. kann dazu ein Durchsuchungsbeschluss beantragt werden.

48 Entschließung des Rates 97/C 382/01 vom 4. Dezember 1997 über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen, Amtsblatt C 382 vom 16.12.1997.

49 Ausführungen der ABH München im Rahmen eines Expertenworkshops am 30. Juni 2011.

Das Phänomen der Scheinvaterschaften kann in multiplen Konstellationen auftreten, betrifft jedoch vorrangig Fälle der Anerkennung der Vaterschaft durch einen deutschen Staatsangehörigen für ein Kind einer ledigen ausländischen Frau. Die Legalisierung des Aufenthaltsstatus ist grundsätzlich möglich, wenn bei der Geburt eines nichtehelichen Kindes notariell die Elternschaft übernommen wird. Zusätzlich zu der Vaterschaftsanerkennung muss auch die Personensorge anerkannt werden. Als Folge einer solchen Anerkennung entsteht ein Aufenthaltsrecht für den zuvor ausreisepflichtigen Elternteil; das Kind erhält aufgrund des Abstammungsprinzips im Staatsangehörigkeitsrecht die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 28 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG i.V. m. § 4 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz). Eine illegale Einreise ohne Visum ist dabei kein Hinderungsgrund. Da es sich hier um Personensorge handelt, ist es unerheblich ob der Vater der biologische oder der soziale Vater ist. Ein Missbrauch läge erst dann vor, wenn eine echte Vater-Kind-Beziehung in Form einer familiären Lebensgemeinschaft gar nicht zustande kommt.

Die Vaterschaftsanerkennung dient im Fall der Scheinvaterschaft dem konkreten Ziel, der Mutter ein Aufenthaltsrecht in Deutschland zu beschaffen, ohne dass eine leibliche Vaterschaft oder sonstige Vater-Kind-Beziehung zugrunde liegt. Nach einer Statistik, die die Innenminister der Länder erhoben haben, wurden in den Jahren 2003 und 2004 innerhalb von zwölf Monaten 1.694 unverheirateten ausländischen Müttern deutscher Kinder, die zum Zeitpunkt der Vaterschaftsanerkennung ausreisepflichtig waren, aufgrund einer solchen Vaterschaftsanerkennung Aufenthaltstitel erteilt. Obwohl diese Zahl keinen Aufschluss darüber bietet, in wie vielen Fällen es sich tatsächlich um Verletzungen des Kindschaftsrechts handelt (etwa dadurch, dass keine leibliche oder soziale Beziehung zwischen Vater und Kind vorliegt), zeigen sie nach Ansicht der Bundesregierung sowie der IMK einen nicht unerheblichen Rahmen, in dem missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen stattfinden könnten.⁵⁰

Bei der Scheinvaterschaft spielen die Standesämter eine wichtige Rolle, da sie die Identität der Person klären müssen, die sich bei der standesamtlichen Eintragung eines Kindes als Vater ausgibt. Innerhalb des grundrechtlichen Rahmens zum Schutz von Ehe und Familie, insbesondere dem Recht der Eltern auf Pflege und Erziehung der Kinder (Art. 6 Abs. 2 GG), richten sich Vaterschaftsanerkennungen nach den zivilrechtlichen Bestimmungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (§§ 1592ff. BGB). Neben dem leiblich-biologischen Vater kann sich auch der rechtliche bzw. soziale Vater auf den grundgesetzlichen Schutz der Familie berufen (vgl. dazu im einzelnen Göbel-Zimmermann 2006: 87ff.).

Am 1. Juni 2008 trat in Deutschland ein Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft in Kraft.⁵¹ Demnach haben staatliche Behörden die Möglichkeit, Vaterschaftsanerkennungen anzufechten, wenn einer solchen Anerkennung weder eine sozial-familiäre Beziehung noch eine leibliche Vaterschaft zugrunde liegt. Konkret ergeben sich drei Fallkonstellationen, durch die ggf. nicht nur unrechtmäßige staatsangehörigkeitsrechtliche bzw. aufenthaltsrechtliche Folgen, sondern auch Konsequenzen im Bereich so-

50 Vgl. BT-Drs. 16/3291, S. 2, 11.

51 Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft vom 13. März 2008 (BGBl. I, S. 313).

zialer Leistungsgesetze eintreten.⁵² Das Gesetz ergänzt die Regelungen zur Anfechtung der Vaterschaft im BGB um ein Anfechtungsrecht für öffentliche Stellen. Dabei ist eine Anfechtung nur unter engen Voraussetzungen möglich (vgl. dazu Schneider/Parusel 2009: 16f.). In der Praxis sind entsprechende Verfahren nach Informationen großer Ausländerbehörden nur selten erfolgreich, da ein Test der biologischen Vaterschaft nicht verlangt werden kann. Zudem ist die Zuständigkeit für Anfechtungsverfahren in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt, so dass bislang noch keine gebündelten Erkenntnisse oder Statistiken vorliegen.

3.4 Wege zur Beendigung von illegalen Aufenthalten

Vergleichende Studien haben gezeigt, dass Ansätze, rechtliche Rahmenbedingungen und Interessen im Hinblick auf die Beendigung von Irregularität zwischen den Staaten der Europäischen Union durchaus variieren (vgl. z.B. EMN 2007; Baldwin-Edwards/Kraler 2009). Auch aus aktuellen Betrachtungen geht hervor, dass gerade die in den letzten Jahren von illegaler Einwanderung besonders betroffenen Mittelmeeranrainerstaaten der EU sehr unterschiedliche Politiken zum Umgang mit den irregulär in ihrem Land lebenden Drittstaatsangehörigen betreiben (vgl. Riedel 2011). Neben Rückkehrförderung und zwangsweiser Rückführung haben im Rahmen ihres Ausländerrechts fast alle EU-Staaten – in unterschiedlicher Ausformung und Intensität – auch Maßnahmen durchgeführt, die im weitesten Sinne als „Regularisierungen“ bezeichnet werden können (vgl. Baldwin-Edwards/Kraler 2008; Kraler 2011).⁵³ Obwohl in Deutschland auf der Grundlage des Aufenthaltsrechts einzelfallbezogen Maßnahmen dazu führen können, dass unerlaubt in Deutschland lebende Personen einen Aufenthaltstitel erlangen, richten die Innenministerien der Länder sowie die Ausländerbehörden ihre Arbeit im Umgang mit irregulären Migranten vorrangig an dem Ziel aus, unrechtmäßigen Aufenthalt durch Rückkehr bzw. Weiterreise zu beenden; Legalisierungen sind hingegen in Deutschland prinzipiell nicht vorgesehen (Breyer 2011: 224).⁵⁴

3.4.1 Rückkehr und Rückführung

Grundsätzlich ist ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt. Für ein Erlöschen des Aufenthaltsrechts gibt es eine Vielzahl von Gründen, u.a. Ablauf der Geltungsdauer des Aufenthaltstitels oder Widerruf (§§ 50, 51 AufenthG). Der freiwilligen Ausreise wird in der Regel der Vorrang eingeräumt, da sie als die humanere und kostengünstigere Form der Rückkehr von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen gilt (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 47). Kommt der Ausländer seiner Verpflichtung zur Ausreise aus Deutschland nicht nach, kann die Ausreise zwangsweise durchgesetzt werden. Für die Prüfung der entsprechenden Umstände, das Erlassen von Verwaltungsbescheiden und ggf. die Organisation der Abschiebung sind die

52 Vgl. dazu im Einzelnen die Gesetzesbegründung in Bundestags-Drucksache 16/3291, S. 10f.

53 Im Rahmen der EU-vergleichenden Studie REGINE (Practices in the Area of Regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU) wurde Regularisierung folgendermaßen definiert: „any state procedure by which third country nationals who are illegally residing, or who are otherwise in breach of national immigration rules, in their current country of residence are granted a legal status.“ (Baldwin-Edwards/Kraler 2008: 9). Nach Auffassung der Bundesregierung ist die gesetzliche Altfallregelung (§ 104a Aufenthaltsgesetz; siehe Abschnitt 3.4.3) nicht als Maßnahme der Legalisierung zu werten, da sie nicht der Registrierung von untergetauchten Personen dient.

54 Vgl. dazu jedoch die Ausführungen in Abschnitt 3.4.3 zu Bleiberechts- und Altfallregelungen.

Ausländerbehörden zuständig. Eine Abschiebung darf von den zuständigen Ausländerbehörden der Länder nur vorgenommen werden, wenn die Ausreisepflicht „vollziehbar“ ist, d.h. wenn z.B. die Frist zur Anfechtung der Entscheidung, mit der die Ausreisepflicht festgestellt worden ist, ebenso wie die Frist zur freiwilligen Ausreise abgelaufen ist (vgl. zur Umsetzung der sog. EU-Rückführungsrichtlinie Abschnitt 5.1). Unerlaubt eingereiste Ausländer sowie Ausländer, deren Visum abgelaufen ist ohne dass zwischenzeitlich ein Aufenthaltstitel beantragt wurde, sind vollziehbar ausreisepflichtig.

Freiwillige Ausreise und Rückkehrunterstützung

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr verfügt Deutschland seit 1979 über das Programm REAG/GARP („Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“/ „Government Assisted Repatriation Programme“). Vorrangig an der Zielgruppe der abgelehnte Asylbewerber orientiert, bietet das Programm die Übernahme der Reisekosten, Reisebeihilfen und Starthilfen zur Wiedereingliederung für Personen aus Staaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind. Die Höhe der Starthilfen ist abhängig vom Herkunftsland. Die Höhe der Fördersätze sowie die Liste der migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten werden jährlich vom Bundesministerium des Innern und den Bundesländern unter Berücksichtigung aktueller politischer Entwicklungen festgelegt.

Im Rahmen der Reform des Programms wurden auch illegal aufhältige Personen in den Kreis der Förderberechtigten aufgenommen, sofern sich diese den Behörden offenbaren und von der Ausländerbehörde eine Grenzübertrittsbescheinigung erhalten (Sachverständigenrat 2004: 356). In diesem Fall lag es aber im Ermessen der Ausländerbehörde, ob sie diese Grenzübertrittsbescheinigung ausstellte oder eine Ausweisungsverfügung erließ und den Ausländer abschieben ließ. Eine Grundproblematik bei illegal Aufhältigen liegt daneben in dem grundsätzlich einzuleitenden Strafverfahren wegen Verstoßes gegen das Aufenthaltsgesetz, von welchem die Behörden auch bei Absicht einer freiwilligen Ausreise nicht absehen dürfen (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 66).

Neben REAG/GARP gibt es z.T. auf der Ebene der Bundesländer weitere Angebote der Rückkehrunterstützung, von denen auch irreguläre Migranten profitieren können (vgl. ebd.: 65ff.)

Abschiebung

Die Abschiebung wird schriftlich angedroht, wobei eine Frist zur freiwilligen Ausreise bestimmt und der Zielstaat bezeichnet werden soll (§§ 58, 59 AufenthG; Rückführungsentscheidung gemäß EU-Rückführungsrichtlinie, siehe Abschnitt 5.1). Auch gegen die Abschiebungsandrohung steht der oben beschriebene Rechtsweg offen. Personen, die zur Ausreise verpflichtet sind, können auf richterliche Anordnung in Haft genommen werden (§ 62 AufenthG). Anlassbezogen sieht das Aufenthaltsgesetz auch die Ausweisung von Ausländern vor, die nach Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht ebenfalls zur Abschiebung führen kann (vgl. Schneider 2009: 61).

In den Abschiebungsprozess involviert sind je nach Fallgestaltung die Zentralen Ausländerbehörden, die Koordinierungsstelle des Bundes für Rückführungsangelegenheiten bei der Bundespolizei, die Länderpolizeien, bei Abschiebungshaft die Innen- oder Justizverwaltungen der Länder und bei begleiteten Rückführungen meist die Bundespolizei. Länderpolizeien führen in der Regel keine Begleitungen ins Ausland durch. Sowohl eine Ausweisung als auch eine Abschiebung führen automatisch zu einem Verbot der Wiedereinreise. Dieses Verbot ist auf Antrag zeitlich zu befristen (§ 11 AufenthG). Dabei setzt eine Ausweisung nicht voraus, dass der Ausländer sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält. Auch Personen, die bereits vollziehbar ausreisepflichtig sind und sich fortgesetzt illegal in Deutschland aufhalten, können ausgewiesen werden, um zu verhindern, dass sie nach der freiwilligen Ausreise ohne Antrag auf Befristung des Einreiseverbots (vgl. § 11 Absatz 1 Satz 1) wieder einreisen. Auch Ausländer, deren Aufenthaltsort unbekannt ist (also z.B. Personen, die „untergetaucht“ sind), können ausgewiesen werden. In diesem Fall soll die Ausweisungsverfügung öffentlich zugestellt werden, wenn die zuständige Behörde alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft hat, um den Aufenthaltsort des ausreisepflichtigen Ausländers zu erforschen (Ziffer Vor 53.2 AVwV AufenthG). Es erfolgt eine Ausschreibung in den Fahndungshilfsmitteln der Polizei, um den Aufenthaltsort zu ermitteln und eine Festnahme zu ermöglichen (§ 50 Abs. 7 AufenthG).

In den meisten Fällen ist die zuständige Ausländerbehörde Herrin des Verfahrens, wobei je nach Bundesland auch andere institutionelle Zuständigkeiten bestehen. So übernehmen in manchen Bundesländern Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) diese Aufgabe. Um zu verhindern, dass sich Personen der Rückführung entziehen, ist es nach der vorherigen Abschiebungsandrohung möglich, z.B. Abschiebungsankündigungen nicht mit einem Termin zu versehen, Abschiebungen gar nicht anzukündigen oder den betreffenden Ausländer in Sicherungshaft zu nehmen (vgl. im einzelnen Kreienbrink 2007: 115ff.).

Schwierigkeiten bei der zwangsweisen Rückführung sind weniger darauf zurückzuführen, dass es nicht ausreichend gesetzliche Instrumente gibt. Meist wird auf multiple Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung verwiesen, wobei sich verschiedene Problemfelder zeigen (vgl. Hailbronner 2005: 408f.). Zum einen ist ein Teil der ausreisepflichtigen Migranten nicht zur Ausreise bereit und verweigert die Kooperation mit den Behörden. Auch das Einlegen von Rechtsmitteln, akute Erkrankungen, der Wegfall von Transportverbindungen oder andere Probleme bei der Finanzierung oder Durchführung der Reise können die Rückführung erschweren. Zum anderen ergeben sich Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit einigen diplomatischen und konsularischen Vertretungen von Herkunftsländern von ausreisepflichtigen Personen, z.B. bei Identitätsklärung, Beschaffung von Pässen bzw. Passersatzpapieren sowie bei der grundsätzlichen Rückübernahmebereitschaft der Herkunftsländer (vgl. Kreienbrink 2007: 115f.).⁵⁵ Im Falle von Vietnam sowie 13 afrikanischen Staaten koordiniert die Bundespolizei zentral die Beschaffung von Passersatzpapieren.

55 In diesem Zusammenhang berichteten Vertreter der Bundespolizei im Rahmen eines Workshops zur Vorbereitung dieser Studie am 30. Juni 2011, dass insbesondere die Türkei, Vietnam und China auffällig seien.

3.4.2 Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung

Die Innenminister der Bundesländer dürfen anordnen, dass Abschiebungen einer bestimmten Gruppe von ausreisepflichtigen Ausländern für einen gewissen Zeitraum ausgesetzt werden. Dieser „Abschiebungsstopp“, verbunden mit einer Duldung, darf für maximal sechs Monate angeordnet werden und muss aus völkerrechtlichen bzw. humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erfolgen. Danach kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern angeordnet werden, dass den betroffenen Ausländergruppen Aufenthaltserlaubnisse erteilt werden (§§ 60 a Abs. 1, 23 Abs. 1 AufenthG). Grundsätzlich steht es der obersten Landesbehörde frei, bei der Bestimmung des erfassten Personenkreises eine Eingrenzung nach persönlichen und sachlichen Kriterien (z.B. Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, aber auch Ausschlussgründe wie z.B. Straffälligkeit) vorzunehmen.

Im individuellen Fall ist die Abschiebung eines Ausländers durch die Erteilung einer Duldung auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Solche rechtlichen oder tatsächlichen Gründe können z.B. gegeben sein bei Vorliegen eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots oder inlandsbezogener Vollstreckungshindernisse, bei krankheitsbedingter Reiseunfähigkeit, bei unterbrochenen oder nicht bestehenden Verkehrswegen zur Durchführung einer Abschiebung oder bei fortdauernder Unmöglichkeit, Pässe oder Passersatzpapiere zu beschaffen und eine Abschiebung ohne diese durchzuführen. Die Abschiebung kann auch dann ausgesetzt werden, wenn die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder vom Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Daneben kann eine Duldung auch im Ermessenswege erteilt oder erneuert werden, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen eine vorübergehende weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern (§ 60a Abs. 2 AufenthG). In diesen Fällen besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, eine Erlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt zu erteilen (siehe unten).

Die Aussetzung der Abschiebung (Duldung) an sich verleiht kein Recht zum Aufenthalt. Vielmehr besteht die Pflicht zur unverzüglichen Ausreise fort. Obwohl Geduldete den Behörden bekannt sind, gehören sie somit zur Kategorie der irregulären Migranten im Sinne der Definitionen in dieser Studie (siehe Abschnitte 1.2 und 6.2.1.2). Die Duldung bezweckt u.a., Ausländer trotz der fortbestehenden Ausreisepflicht vor einer Strafbarkeit ihres Aufenthalts zu bewahren (vgl. Parusel 2010: 34ff.). Für die Überprüfung der Abschiebungsmöglichkeiten und die Ausstellung der Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (Duldung) ist die Ausländerbehörde zuständig.

3.4.3 Erteilung von Aufenthaltstiteln

Im deutschen Aufenthaltsgesetz sind verschiedene Vorschriften zur Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen verankert, die u.a. im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, die sich illegal im Bundesgebiet aufhalten, angewendet werden können und die nicht im gemeinschaftlichen Recht der EU verankert sind.

Die wichtigsten Aufenthaltsformen werden im Folgenden knapp dargestellt (vgl. umfassend zur Thematik Parusel 2010).

„Bleiberechtsregelung“

Nach § 23 Abs. 1 AufenthG haben die obersten Behörden der Länder die Möglichkeit, aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik anzuordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Gruppen von Ausländern (z.B. nach ihrer Ethnie oder religiösen Zugehörigkeit) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Diese Vorschrift kann auch Personen berücksichtigen, die sich bereits in Deutschland befinden, aber kein Aufenthaltsrecht haben. In der Praxis erfolgen die meisten Anordnungen durch Umsetzung so genannter „Bleiberechtsbeschlüsse“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK). Solche Beschlüsse sind politische Abstimmungen der obersten Landesbehörden, an denen auch das BMI beteiligt ist. Damit ein IMK-Bleiberechtsbeschluss wirksam wird, bedarf es seiner Umsetzung in jedem einzelnen Bundesland durch ministeriellen Erlass. Besonders in den frühen 1990er Jahren hat es auf diesem Weg verschiedene Regularisierungsmaßnahmen für bestimmte Ausländergruppen gegeben (vgl. dazu Cyrus/Vogel 2005: 22f.). Zuletzt erging im November 2006 ein IMK-Beschluss über ein Bleiberecht für im Bundesgebiet wirtschaftlich und sozial integrierte ausreisepflichtige ausländische Staatsangehörige, als Vorläufer der gesetzlichen Altfallregelung.

Altfallregelung

Im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 („Richtlinienumsetzungsgesetz“) hatte der Gesetzgeber eine befristete „Altfallregelung“ für langfristig geduldete Migranten geschaffen, die Integrationsleistungen erbracht haben (§ 104a AufenthG). Ziel dieser Regelung war es, dem Bedürfnis der jahrelang geduldeten und hier integrierten Migranten nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung zu tragen. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf Basis der Altfallregelung war, dass sich ein Ausländer zum Stichtag 1. Juli 2007 acht bzw. sechs Jahre (falls ein oder mehrere minderjährige Kinder im Haushalt leben) ununterbrochen erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufgehalten hat, über mündliche Deutschkenntnisse verfügt und keine Straftaten begangen hat. Bei der Altfallregelung handelte es sich nicht um eine pauschale, sondern um eine einzelfallabhängige Regularisierungsmöglichkeit, von der unter engen Voraussetzungen Gebrauch gemacht wurde. Das Aufenthaltsrecht war auf maximal zwei Jahre befristet und wurde nur verlängert, wenn von einer eigenständigen Sicherung des zukünftigen Lebensunterhalts ausgegangen werden konnte („Aufenthaltserlaubnis auf Probe“). Zusätzlich wurde auch eine Rechtsgrundlage für den eigenständigen Aufenthalt integrierter Kinder geschaffen, deren Eltern die Voraussetzungen der Altfallregelung nicht erfüllen und aus dem Bundesgebiet ausreisen; hierzu musste jedoch die Personensorge gewährleistet sein (§ 104b AufenthG).

Die Altfallregelung war durch einen Beschluss der Innenministerkonferenz im Dezember 2009 um zwei Jahre bis Ende 2011 verlängert worden (vgl. umfassend zur Altfallregelung Renner 2011: 1349ff.). Auf eine weitere Verlängerung zum Jahresende 2011 wurde

seitens der IMK mit Verweis auf die grundsätzlich bestehende Möglichkeit der Verlängerung der im Rahmen der Altfallregelung erteilten Aufenthaltserlaubnisse auf Probe (bei günstiger Integrationsprognose sowie Nachweis von Bemühungen um eine Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit) verzichtet.⁵⁶

Eine gesonderte Regelung für junge Menschen mit Duldung wurde im November 2010 durch die Innenminister und -senatoren der Länder beschlossen. Demnach erhalten geduldete Jugendliche und Heranwachsende eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere erfolgreicher Schul- und Berufsabschluss) und aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr bieten, dass sie sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland einfügen werden. Auch die Eltern der Jugendlichen können ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie ausreichende Integrationsleistungen erbracht haben und durch eigene Leistungen den Lebensunterhalt der Familie überwiegend sichern können (vgl. BAMF/EMN 2011: 36). Eine gesetzliche Regelung wurde durch das im Juli 2011 in Kraft getretene so genannte Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz geschaffen;⁵⁷ gemäß § 25a AufenthG kann nun langjährig geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie die Schule besuchen oder erfolgreich abgeschlossen haben und eine positive Integrationsprognose gestellt werden kann.

Härtefallregelung

Gemäß § 23a AufenthG kann vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern in besonderen Härtefällen auf Ersuchen einer Härtefallkommission durch Anordnung der obersten Landesbehörde eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (siehe auch Abschnitt 2.2.3). Dies ist dann möglich, wenn nach anderen gesetzlichen Vorschriften keine Aufenthaltserlaubnis erteilt oder verlängert werden kann. Ziel der Regelung ist es, Einzelfälle, die bei der Anwendung des Aufenthaltsgesetzes nicht sachgerecht behandelt werden können, humanitär zu lösen. Die Regelung schafft daher von seiner Intention her einen „Gnadentatbestand“. Härtefallverfahren sind nicht gerichtlich überprüfbar, rein humanitär ausgestaltet und gegenüber allen anderen Vorschriften des AufenthG „extralegal“ (Kluth et al. 2008: 253).

Das Härtefallverfahren verläuft über mehrere Stufen. Zunächst hat die von einer Landesregierung eingesetzte Härtefallkommission ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde oder die durch Rechtsverordnung des Landes zu diesem Zweck bestimmte Stelle zu richten. Voraussetzung hierfür ist, dass in dem betreffenden Land eine Härtefallkommission eingerichtet wurde. Meist ist eine bestehende Duldung Voraussetzung für die Befassung durch die Kommissionen (vgl. Breyer 2011: 223). Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht nicht. Auf der Grundlage des Härtefallersuchens entscheidet die oberste Landesbehörde, ob sie anordnet, dass einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt

56 Vgl. Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 8. und 9. Dezember 2011 in Wiesbaden, S. 28.

57 Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften, BGBl. I Nr. 33 vom 30. Juni 2011, S. 1266.

wird. Wenn eine Anordnung durch die oberste Landesbehörde vorliegt, erteilt die zuständige Ausländerbehörde dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis.

„Monitoring“ von Aufenthaltstiteln in den Ausländerbehörden

Nach den Vorgaben der so genannten eAT-Verordnung der EU (Einführung elektronischer Aufenthaltstitel) sind Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige künftig grundsätzlich als eigenständige Dokumente mit biometrischen Merkmalen (zwei Fingerabdrücke und Lichtbild) auszugeben. In einem im September 2011 in Kraft getretenen Gesetz werden die in der Verordnung vorgesehenen technischen Standards vor allem zum Schutz vor Fälschungen für Deutschland umgesetzt. Außerdem soll eine Qualitätsverbesserung und Beschleunigung des Datenaustausches im Ausländerwesen erzielt werden, so dass künftig einheitliche Standards für elektronische Datenaustauschformate festgelegt werden können.

Im Zuge der Einführung elektronischer Aufenthaltstitel haben die Ausländerbehörden in Deutschland z.T. auch ihre internen Verwaltungsvorgänge angepasst (z.B. Umstellung auf elektronische Terminverwaltung, Einrichtung automatisierter Ablauflisten für bestehende Aufenthaltstitel). Trotz eines insgesamt höheren Verwaltungsaufwandes können auf diese Weise Ausländer, die vom Ablauf ihres Aufenthaltstitels betroffen sind, rechtzeitig informiert werden, in dem neben einem Terminvorschlag zur Verlängerung eines bestehenden bzw. Beantragung eines neuen Titels bereits Hinweise auf mitzubringende Dokumente und Unterlagen ergehen. Bislang konnten Aufenthaltstitel in der Regel innerhalb einer Vorsprache bei der ABH erteilt oder verlängert werden; nun sind in der Regel zwei Termine nötig. Da die Herstellung des eAT bei der Bundesdruckerei eine Bearbeitungszeit von bis zu vier Wochen erfordert, sollten entsprechende Monitoring-Systeme so konfiguriert sein, dass der Termin rechtzeitig davor liegt.

„Münchener Modell“

Sehr vereinzelt gibt es auf kommunaler Ebene Beratungsangebote für illegal aufhältige Ausländer, die jedoch die gesetzlichen Regelungen nicht in Frage stellen. Im Rahmen der aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeit der kommunalen Ausländerbehörden hat die Stadt München seit 2004 ein ganzheitliches Modell zum Umgang mit irregulären Migranten entwickelt, das neben den Bereichen Gesundheitsversorgung und Zugang zu Bildung auch mögliche Auswege aus der Irregularität umfasst („Münchener Modell“; vgl. Landeshauptstadt München 2010). Um einerseits dem Legalitätsprinzip Rechnung zu tragen und andererseits klandestin lebende Ausländer über ihre Möglichkeiten zu beraten, hat die Ausländerbehörde verschiedene Aktivitäten mit dem Ziel der Förderung eines „Ausstiegs aus der Illegalität“ entwickelt. Im Rahmen von Beratungsangeboten werden dabei durch abgestimmtes Vorgehen verschiedener Stellen der Münchner Stadtverwaltung sowie freier Träger Ermessensspielräume, die das Aufenthaltsrecht eröffnet, von den Behörden im Hinblick auf humanitäre und menschenrechtliche Erwägungen konstruktiv genutzt. Dabei soll das „Auftauchen“ von irregulären Migranten dahingehend honoriert werden, dass nach Möglichkeit Duldungen oder eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt werden.

Ein wichtiger Aspekt des Modells ist die Einrichtung einer anonymen Fallberatung, um Betroffenen Wege aus der Illegalität aufzuzeigen. Dabei nehmen Lobby-Organisationen oder Initiativen im Namen eines klandestin lebenden Ausländers vermittelnd Kontakt mit der Ausländerbehörde auf um auf der Basis einer genauen Schilderung des Sachverhalts mögliche Lösungen hinsichtlich einer Bleibeperspektive (z.B. durch eine Duldung oder Erteilung eines Aufenthaltstitels) bzw. einer freiwilligen Ausreise zu erörtern. Auf Seiten der Ausländerbehörde sind Ansprechpartner auf der Führungsebene benannt. Besteht nach Einschätzung der Behörden keinerlei Aussicht auf einen weiteren Verbleib, kann der Ausländer nach der Vermittlung des Prüfergebnisses entweder im irregulären Aufenthalt verbleiben oder z.B. beschließen, eine Selbstanzeige zu stellen (vgl. Anderson 2010: 55). Im Falle eines „Auftauchens“ aus der Irregularität werden alle aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten geprüft.

Nach Angaben der Stadt München hat sich das Modell bewährt: Zwar sei die Zahl der an die Ausländerbehörde herangetragenen Fälle mit etwa zwei Dutzend pro Jahr überschaubar, jedoch würden rund zwei Drittel der Fälle auf der Basis des geltenden Rechts für die Betroffenen zufriedenstellend gelöst, z.B. durch Erteilung von Duldungen in der Regel für die Dauer von drei Monaten vor und drei Monaten nach einem ärztlich bestätigten Geburtstermin oder bei schweren Erkrankungen, die eine Reiseunfähigkeit begründen. Eine häufige Fallkonstellation sei die bevorstehende Geburt eines Kindes, aus der sich u.U. ein Aufenthaltsrecht für den zuvor nicht aufenthaltsberechtigten Elternteil ergeben könne.⁵⁸ Bei Personen, die im Rahmen des Modells aus der Illegalität auftauchen und die Vaterschaft für ein Kind reklamieren, wird seitens der Behörden die Durchführung eines biologischen Vaterschaftstests als „vertrauensbildende Maßnahme“ gefordert.⁵⁹

58 Abschließender Bericht „Wir haben Sie nicht vergessen...“ zur Umsetzung des Beschlusses „Dass Sie uns nicht vergessen...“ Menschen in der Illegalität in München“ der Vollversammlung vom 12. Mai 2004, Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 04868, Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, Stelle für interkulturelle Arbeit, S. 12.

59 Angaben der Vertreterin der ABH München im Rahmen eines Expertenworkshops am 30. Juni 2011.

4 Internationale Kooperation zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration

4.1 Gemeinsame Abkommen und Verträge

Rückübernahmeabkommen

Bereits lange bevor die Europäische Union damit begann, gemeinschaftliche Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu schließen (vgl. dazu Billet 2010) haben solche Abkommen bilateral zwischen Deutschland und anderen Staaten bestanden, zunächst mit Nachbarstaaten, die heute Teil der EU sind. Die ältesten wurden 1954 und 1955 mit Dänemark, Schweden und Norwegen geschlossen. Die Anwendung dieser Abkommen mit europäischen Staaten ist ein wichtiger Bestandteil der Bekämpfung der Binnenmigration von Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten.

Darüber hinaus hat Deutschland nach den politischen Veränderungen in Osteuropa und auf dem Balkan mit zahlreichen weiteren Staaten, die für die unerlaubte Einreise nach Deutschland von Bedeutung sind oder waren, Rückübernahmeabkommen geschlossen. Dazu zählen die meisten Nachfolgestaaten der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, nämlich Bosnien und Herzegowina, Republik Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Serbien sowie Montenegro. Bei den Abkommen mit Serbien und Montenegro handelt es sich um das Rückübernahmeabkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien, das mit beiden Staaten weiterhin in gegenseitigem Einvernehmen Anwendung findet, soweit nicht die entsprechenden EU-Abkommen vorgehen. Diese Abkommen dienen fast zwanzig Jahre nach Beendigung der Kriege auf dem Balkan weiterhin der Rückführung von Kriegsflüchtlingen und deren Ehepartnern und Nachkommen. Außerdem erlebten sie nach der Visumbefreiung von Serbien und Montenegro eine Renaissance bei der Anwendung auf abgelehnte Asylbewerber. Daneben bestehen in der Balkanregion Rückübernahmeabkommen mit Albanien, Rumänien und Bulgarien.

Außerdem verfügt Deutschland mit den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen über Rückübernahmeabkommen, die in der praktischen Anwendung jedoch kaum noch eine Rolle spielen. Wichtiger sind die Abkommen mit den Maghrebstaaten Algerien und Marokko sowie mit Georgien, Armenien, Hongkong, Südkorea und Vietnam. So finden im Rahmen des Rückübernahmeabkommens mit Vietnam regelmäßig Anhörungsrunden zur Identifizierung mutmaßlich vietnamesischer Staatsangehöriger mit Experten aus Vietnam in Deutschland statt. Zeitnah nach diesen Anhörungsrunden werden in der Regel Sammelrückführungen nach Vietnam durchgeführt. Ein Rückübernahmeabkommen mit

Syrien ist im Jahr 2009 in Kraft getreten und damit das jüngste bilaterale Rückübernahmeabkommen Deutschlands.⁶⁰

Die in jüngerer Zeit geschlossenen Abkommen dienen vorrangig der Erleichterung der Durchführung von Abschiebungen. Zu den technischen Einzelheiten gehören vor allem die Verfahren zur Feststellung der Staatsangehörigkeit und zur Ausstellung von Heimreisedokumenten. Darüber hinaus enthalten die Abkommen regelmäßig die an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Verpflichtung zur Übernahme und Durchbeförderung von ausreisepflichtigen Personen, die nicht Staatsangehörige der jeweiligen Vertragspartner sind (Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen). Damit entsprechen diese Abkommen den aktuellen Standards, die für Rückübernahmeabkommen gelten, die von der EU mit Drittstaaten geschlossen werden. Derzeit gelten rund 30 Rückübernahmeabkommen, die Deutschland bilateral mit anderen Staaten abgeschlossen hat. Daneben hat Deutschland so genannte Durchbeförderungsabkommen (zur zwangsweisen Rückführung) sowie Durchreise- bzw. Transitabkommen (bei freiwilliger Rückkehr) abgeschlossen. So können fremde Staatsangehörige ohne Transitvisum durch den Vertragsstaat reisen bzw. zurückgeführt werden.⁶¹

Polizeiverträge mit Nachbarstaaten

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit allen Nachbarstaaten Polizeiverträge geschlossen, die auch relevant für die Bekämpfung irregulärer Migration sein können. Die Verträge regeln meist die Zusammenarbeit der Behörden, um flüchtende Straftäter auch über die eigene Staatsgrenze hinaus bis auf das Gebiet des Nachbarstaates hinein verfolgt werden können (sog. Nacheile). Die Befugnisse der „nacheilenden“ Polizeibeamten sind allerdings beschränkt: Die gefassten Straftäter dürfen nur festgehalten und der Polizei des Staates, auf dessen Staatsgebiet die Festnahme erfolgt, übergeben werden. Der Schusswaffengebrauch ist nur zur Notwehr erlaubt, nicht zur reinen Verhinderung der weiteren Flucht. Wie tief die Vollzugsbeamten auf das Staatsgebiet des Nachbarstaates nacheilen dürfen, ist von Vertrag zu Vertrag unterschiedlich. Teilweise enthalten die Polizeiverträge auch Regelungen zur Observation auf ausländischem Staatsgebiet. Derzeit bestehen neun solcher Verträge bzw. Abkommen (siehe Anhang II).

60 Vor dem Hintergrund der Lageentwicklung in Syrien hat das Bundesministerium des Innern im April 2011 den Ländern empfohlen, bis zur Klärung der Verhältnisse keine Abschiebungen nach Syrien vorzunehmen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sieht vor diesem Hintergrund vorläufig davon ab, Asylentscheidungen zum Herkunftsland Syrien zu treffen.

61 Eine Liste sämtlicher Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, an denen die Bundesrepublik vertraglich beteiligt ist, findet sich auf der Internetseite des BMI unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile.

„Vertrag von Prüm“

Der so genannte Vertrag von Prüm wurde 2005 von Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg und Österreich in Prüm/Eifel unterzeichnet.⁶² Er hat u.a. das Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung der illegalen Migration, zu verbessern. Hierzu regelt der Vertrag den automatisierten Austausch von DNA-Daten, Fingerabdruckdaten und Daten aus Kraftfahrzeugregistern zwischen den Staaten. Während im Falle der Kfz-Registerdaten der volle lesende Online-Zugriff auf die Systeme der beteiligten Staaten ermöglicht wird, erfolgt bei DNA- und Fingerabdruckdaten der Zugriff auf anonymisierte Indexdatenbanken. Die abfragende Stelle erhält innerhalb weniger Minuten unmittelbar und automatisch die Information, ob zu dem Profil ein Treffer im Datensystem des Vertragspartners vorliegt oder nicht. Die Übermittlung von weitergehenden Informationen, wie personenbezogene Daten, erfolgt im Rahmen der Rechtshilfe. Daneben sieht der Vertrag die Entsendung von Dokumentenberatern in Staaten vor, die als Ausgangs- oder Transitstaaten illegaler Migration eingestuft werden, und skizziert die Unterstützung und Zusammenarbeit bei Rückführungsmaßnahmen.

Mit Inkrafttreten eines Ratsbeschlusses⁶³ am 26. August 2008 sind auf Initiative Deutschlands die wesentlichen Inhalte des Prümer Vertrages in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt worden. In Deutschland wurde der Ratsbeschluss Prüm durch das „Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Rates 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität“ innerstaatlich umgesetzt. Es ist seit dem 5. August 2009 in Kraft.

4.2 Weitere Projekte und Kooperationen mit anderen Staaten

Polizeiliche Ausbildungs- und Ausstattungshilfe

Die Gewährung von Ausbildungs- und Ausstattungshilfe bildet einen festen Bestandteil der bilateralen Zusammenarbeit der Bundespolizei mit Drittstaaten sowie mit anderen EU-Staaten. Im Vordergrund der Aktivitäten stehen umfangreiche Einweisungs-, Ausbildungs- und Beratungsmaßnahmen sowie Informations- und Hospitationsaufenthalte in Deutschland.

Im Bereich der technischen Ausstattungshilfe wurden im Jahr 2010 beispielsweise IT-Technik für die ukrainischen Behörden sowie Kraftfahrzeuge für weißrussische Behörden finanziert. Darüber hinaus ist die Bundespolizei im Rahmen des Stabilitätspakts Südosteuropa tätig. Schwerpunkt bilden die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Infrastruktur und Umwelt, Sicherheitskooperation, Justiz und Inneres, Bildung und Forschung sowie die parlamentarische Zusammenarbeit. Dazu gehörte beispielsweise die Finanzierung von

62 Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration vom 27. Mai 2005.

63 Beschluss des Rates 2008/615/JI vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität“ (Ratsbeschluss Prüm).

Dokumentenprüfgeräten für serbische, kroatische und montenegrinische Behörden. Zunehmend werden auch afrikanische Staaten unterstützt (siehe dazu Abschnitt 5.3).

Bilaterale Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren

Die Bundespolizei betreibt neben der bilateralen Kooperation über das Netzwerk der Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten (siehe Abschnitt 3.1.5) mit zahlreichen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsame Zentren bzw. Kontaktdienststellen. So wurden mit Polen, der Tschechischen Republik, Frankreich, Luxemburg und Dänemark gemeinsame Zentren zur Polizei- und Zollzusammenarbeit eingerichtet; Kontakt- und Überstellungsdienststellen mit Vertretern der Bundespolizei bestehen im Grenzgebiet zu Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Frankreich, Polen, Österreich, Italien und Slowenien.

Darüber hinaus führt die Bundespolizei drei über den EU-Außengrenzenfonds geförderte Gemeinschaftsmaßnahmen für die Dauer von 18 Monaten mit dem niederländischen Immigration and Naturalization Service und dem portugiesischen Immigration and Borders Service durch.

4.3 Zusammenarbeit mit der EU und mit internationalen Organisationen

Im Hinblick auf zukünftige Maßnahmen zum Umgang mit dem multidimensionalen Phänomen der irregulären Migration hat die EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2011 die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern als Priorität betont.⁶⁴ Zum einen sollen mit den nordafrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten Gespräche über Mobilitätspartnerschaften weitergeführt bzw. aufgenommen werden, zum anderen wird empfohlen die Kooperation in Bereich Grenzkontrolle und Rückführung zu verstärken, die Herausforderungen hinsichtlich der subsaharischen Länder zu thematisieren, Gespräche mit der Türkei über Migration, Sicherheit und Mobilität aufzunehmen, einen Fokus auf die Aktivitäten organisierter krimineller Gruppen zu richten sowie die operativen Aktivitäten im Bereich der Grenzsicherung und Migrationskontrolle zu verbessern und zu koordinieren. Dies soll u.a. passieren durch die Ausweitung der Kooperation von Frontex mit Drittstaaten, eine Betonung der Kooperation zwischen FRONTEX und EUROPOL sowie eine Weiterentwicklung von EASO und des Grenzmanagements in Griechenland. Die Europäische Kommission hat indes auf der Grundlage von Schlussfolgerungen des Rats die Einrichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) vorgeschlagen. Dieses System soll die Koordinierung innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten verstärken und schwere Kriminalität verhindern sowie die Zahl der Migranten, die auf See ums Leben kommen, senken. Im Rahmen von EUROSUR sollen die für Grenzüberwachung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten operative Informationen austauschen und miteinander sowie mit FRONTEX und mit Nachbarländern zusammenarbeiten. Zu diesem Zweck soll jeder Mitgliedstaat mit Land- und Seeaußengrenzen ein nationales Koordinierungszentrum für die Grenzüberwachung einrichten, das über ein geschütztes Kommuni-

64 "EU response to increased migration pressures", Council of the European Union, Revised Note from the Presidency, Document No. 18127/1/11 of 6 December 2011.

kationsnetz Informationen mit anderen nationalen Koordinierungszentren und FRONTEX austauscht.⁶⁵

Im Zuge der Weiterentwicklungen internationaler Sicherheitskooperationen haben aus Sicht der Bundesregierung derzeit die Maghreb-Staaten einen besonderen Stellenwert, da hier wachsende Sicherheitsrisiken in den Bereichen Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration vermutet werden. Im Rahmen einer im Auftrag der EU durchzuführenden Bedarfsanalyse durch ein Expertenteam unter deutscher Beteiligung soll u.a. geprüft werden, inwieweit eine Zusammenarbeit im Bereich Grenzschutz angestrebt wird. Mögliche Projekte umfassen die Unterstützung beim Grenzpolizeiaufbau.⁶⁶

Netzwerk grenzpolizeilicher Verbindungsbeamter

Seit 2004 existiert auf europäischer Ebene ein formal eingerichtetes „Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen in Drittländern“. ⁶⁷ Die in Drittstaaten eingesetzten Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten der Bundespolizei beteiligen sich regelmäßig an den dort laut Verordnung vorgesehenen Kooperationsnetzen unter den EU-Verbindungsbeamten, die jeweils durch die amtierende Ratspräsidentschaft eingerichtet werden. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft wurde im Jahr 2007 ein Netzwerk von Verbindungsbeamten in der Türkei initiiert.

Grenzpolizeiliche Kooperation mit FRONTEX

Deutschland stellt der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen FRONTEX im Rahmen des Technischen Zentralregisters CRATE (Centralised Records of Available Technical Equipment) verschiedene Führungs- und Einsatzmittel zur Verfügung. Die EU-Grenzschutzagentur organisiert und koordiniert Einsatzmaßnahmen an den Außengrenzen des Schengen-Raumes. Neben gemeinsamen Einsätzen (Joint Operations) in den von irregulärer Migration besonders betroffenen Grenzabschnitten werden längerfristige Maßnahmen an so genannten Focal Points realisiert. Mitgliedstaaten, deren Außengrenze einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck, insbesondere durch den Versuch der illegalen Einreise durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen, ausgesetzt ist, können bei FRONTEX den Einsatz von Soforteinsatzteams beantragen („Rapid Border Intervention Teams“ – RABIT). Als erster Mitgliedsstaat machte Griechenland im 4. Quartal 2010 von der Möglichkeit des RABIT-Einsatzes Gebrauch.

65 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), KOM (2011) 873 endgültig vom 12. Dezember 2011, Brüssel.

66 Vgl. BT-Drs. 17/7587 vom 4. November 2011.

67 Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen. „Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen“ im Sinne der Verordnung sind Vertreter der Mitgliedstaaten, die von der Einwanderungsbehörde oder einer anderen zuständigen Behörde ins Ausland entsandt werden, um Kontakte zu den Behörden des Gastlandes herzustellen und aufrechtzuerhalten mit dem Ziel, zur Verhinderung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung, zur Rückkehr illegaler Einwanderer und zur Steuerung der legalen Wanderung beizutragen.

Mit Beamten der Bundespolizei beteiligt sich Deutschland an nahezu sämtlichen gemeinsamen Maßnahmen der Agentur. Seitens der Bundespolizei bilden die Focal Points einen Schwerpunkt bei der Entsendung von „Grenzpolizeilichen Unterstützungsbeamten Ausland“, da bei der Umsetzung insbesondere nationale und bilaterale Interessen berücksichtigt werden können. Der konkrete Beteiligungsumfang von Beamten der Bundespolizei wird auf der Grundlage von nationalen Lagebildern und FRONTEX-Risikoanalysen festgelegt. Deutsche Einsatzkräfte werden an Schwerpunkten der EU-Außengrenze zur verstärkten Grenzkontrolle bzw. Grenzüberwachung entsandt. Die Kontrolltätigkeiten bestehen insbesondere in der Überprüfung von Reisenden und mitgeführten Reisedokumenten entsprechend den einschlägigen Schengen-Regelungen. Unter den Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 verfügen entsandte Beamte über volle Exekutivrechte und können somit Maßnahmen wie nationale Grenzpolizeibeamte des Einsatzstaates treffen.

Im Jahr 2010 unterstützte die Bundespolizei u.a. griechische Polizisten bei der Bewältigung der zunehmenden Flüchtlingsbewegungen über die türkisch-griechische Landgrenze. An diesen Einsätzen waren zeitweise bis zu 40 deutsche Beamtinnen und Beamte beteiligt. Außerdem beteiligt sich die Bundespolizei seit März 2010 am Rückführungsprojekt Attica an der griechisch-türkischen Grenze. Insgesamt war die Bundespolizei im Jahr 2010 an 22 Joint Operations mit 39 Polizeibeamten sowie an 33 Focal Points mit 33 Polizeibeamten beteiligt. Im Rahmen des RABIT-Einsatz in Griechenland waren 56 Beamten der Bundespolizei vor Ort. Im Jahr 2011 beteiligte sich die Bundespolizei an insgesamt elf gemeinsamen, von FRONTEX geleiteten Operationen (siehe Aufstellung in Anhang I).

Über die Bundespolizeiakademie ist Deutschland darüber hinaus regelmäßig an von FRONTEX angebotenen Projekten, Schulungen, Seminaren und Workshops beteiligt, die grenzpolizeiliche Fachthemen behandeln und das Ziel eines einheitlichen gemeinschaftlichen Standards in Bezug auf Qualifikationen und Fachkenntnisse der an den Außengrenzen tätigen Polizeibeamten und den verwendeten bzw. neu entwickelten Einsatzmitteln verfolgen. Die FRONTEX-Fortbildungsmaßnahmen werden somit aktiv durch die Bundespolizeiakademie mitgestaltet.

Teilnahme an Sammelrückführungen von FRONTEX

Im Rahmen seiner Aufgaben im Bereich Rückführung leistet die Grenzschutzagentur Unterstützung bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen und ermittelt bewährte Praktiken für die Beschaffung von Heimreisedokumenten und den Vollzug von Rückführungen. Beide Kernaufgaben, die FRONTEX in den letzten Jahren in zunehmendem Umfang erfüllt, werden von Deutschland sowohl unterstützt als auch in Anspruch genommen. Bei der Durchführung praktischer Rückführungsmaßnahmen hat FRONTEX im Jahr 2008 begonnen, multinationale Maßnahmen nicht nur zu koordinieren, sondern auch (ganz oder teilweise) zu kofinanzieren. In diesem Bereich zeigt sich ein deutlicher Zuwachs an durchgeführten Maßnahmen. Gab es 2006 nur einen von FRONTEX „mit koordinierten“ Flug mit acht Rückzuführenden, waren 2009 bereits 32 Maßnahmen mit 1.622 Rückzuführenden zu verzeichnen. Im Jahr 2010 fanden 39 Charter-Flüge mit 1.971 Rückzuführenden statt.

Deutschland organisiert regelmäßig Flüge und nimmt darüber hinaus an zahlreichen Flügen teil. Im Jahr 2010 wurden vier Flüge von Deutschland organisiert (in die Republik Kosovo sowie nach Georgien) und es erfolgte eine Teilnahme an 16 Flügen. Insgesamt wurden im Rahmen gemeinsamer Rückführungsaktionen 226 Personen aus Deutschland rückgeführt. Die zunehmende Finanzierung über das Budget von FRONTEX erweist sich als vorteilhaft für Deutschland, da Kosten gespart werden können. Die Verfahren der Zusammenarbeit bei der Durchführung von Flügen sind mittlerweile eingespielt, was seitens der Bundespolizei u.a. auf ein Programm zum Training für Rückführungsbeamte zurückzuführen ist („joint flight return standardized training“).

Operationen MITRAS und HERMES

Deutschland beteiligte sich an der koordinierten Operation „MITRAS“ (Migration, Traffic and Security) zur Bekämpfung illegaler Migration während der ungarischen Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2011. Hierbei wurden unter Beteiligung von über 20 EU-Staaten zielgerichtet eine Woche lang im Rahmen der allgemeinen Dienstausbübung der mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden in diesen Staaten Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus festgestellt, die eine Schengen-Grenze überquert hatten. Im Rahmen der Operation wurden durch die Bundespolizei auf den Hauptverkehrsrouten (grenzüberschreitende Bundesautobahnen sowie Bahn- und Flugverbindungen) 346 unerlaubt eingereiste Personen festgestellt, wobei die Kontrollaktivitäten in diesem Zeitraum verstärkt wurden. Insgesamt wurden bei allen beteiligten EU-Staaten rund 2.000 Personen festgestellt.⁶⁸

Bereits im Vorjahr konzentrierte sich eine ähnliche gemeinsame europäische Polizeiaktion, die Operation HERMES, auf die Durchführung von Verkehrswegemaßnahmen in der 41. Kalenderwoche 2010. Hier erfolgten in allen Bundespolizeidirektionen Schwerpunktmaßnahmen in Zügen und auf Bahnhöfen aus dem Regeldienst. Die Bundespolizei war zentrale nationale Ansprechstelle und beteiligte sich operativ im Rahmen ihrer bahnpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung über das europäische Netzwerk RAILPOL. Insgesamt wurden im Rahmen der Operation 142 illegal eingereiste Personen festgestellt. Hierbei bestätigten sich im Wesentlichen die bisher bekannten Migrationsrouten nach und durch Deutschland.⁶⁹

68 Vgl. „Neue Kooperationen und Projekte europäischer Polizeien“, BT-Drs. 17/7018 vom 20. September 2011, S. 5f. sowie Angaben der Bundespolizei im Rahmen eines Expertenworkshops am 30. Juni 2011.

69 Vgl. BT-Drs. 17/7018 (s.Fn. 68), S. 6 sowie „Final report on Joint Police Operation HERMES“, Ratsdokument 17816/10 vom 13. Dezember 2010, Brüssel.

Kooperationsprojekte im Bereich Schleusungskriminalität

Das BKA arbeitet eng mit EUROPOL und INTERPOL zusammen, für die es als nationale Kontaktstelle fungiert. Dabei führt das BKA keine eigenen Ermittlungen durch, sondern hat eine Zentralstellenfunktion, welche sich auf die Auswertung der Erkenntnisse von Landespolizeien und Feedback bei Lagebildern und Profilen, die daraus entstehen, konzentriert. Gleichzeitig ist das BKA die Clearingstelle zur Passersatzbeschaffung in den Ländern. Mit dieser Aufgabe unterstützt das BKA z.T. auch die deutschsprachigen Nachbarstaaten. Im Rahmen der Kooperation werden u.a. Verbindungsbeamte an EUROPOL entsandt, die dort an der Koordination grenzüberschreitender Einsätze beteiligt sind und den Informationsaustausch fördern.⁷⁰ Ein bedeutendes Projekt ist in diesem Zusammenhang das COSPOL-Projekt VOIC („Vietnamese Organised Immigration Crime“), über das Schleusernetzwerke aus Vietnam aufgedeckt werden sollen.

70 Nach Angaben des Bundeskriminalamts (Ausführungen im Rahmen eines Expertenworkshops am 30. Juni 2011) gebe es derzeit etwa 60 Verbindungsbeamte an ca. 50 Standorten.

5 Der Einfluss von EU-Recht und EU-Maßnahmen auf die deutsche Politik

5.1 Umsetzung von EU-Rechtsakten

Richtlinie 2002/90/EG („Definitionsrichtlinie“)

Bereits im Rahmen der Schaffung des Aufenthaltsgesetzes durch Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 wurden die Inhalte der Richtlinie des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise⁷¹ und der sie flankierende Rahmenbeschluss über die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens weitgehend in das deutsche Recht umgesetzt. Das deutsche Strafrecht geht noch über die Forderung der EU hinaus, indem in Deutschland die Förderung oder Ermöglichung des unerlaubten Aufenthalts auch dann unter Strafe gestellt ist, wenn dies ohne Gewinnerzielung, aber wiederholt oder zu Gunsten mehrerer Ausländer geschieht (Sachverständigenrat 2004: 362). Die Kann-Bestimmung der Richtlinie, wonach von einer Sanktion abgesehen werden kann, „wenn das Ziel der Handlungen die humanitäre Unterstützung der betroffenen Personen ist“ (Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie), wurde zwar nicht wörtlich umgesetzt. Im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG wird aber darauf hingewiesen, dass Handlungen von Personen, die im Rahmen ihres Berufes oder sozial anerkannten Ehrenamtes tätig werden (insbesondere Apotheker, Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen, Psychiater, Seelsorger, Lehrer, Sozialarbeiter) regelmäßig keine strafbaren Handlungen erfüllen, soweit ihre Handlungen sich objektiv auf die Erfüllung ihres rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs-/ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken (Vor 95.1.4 AVwV-AufenthG). Die Straffreiheit bei einmaligem humanitärem Handeln lässt sich zudem aus § 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ableiten, da hier die Gewinnerzielungsabsicht Tatbestandsmerkmal der Beihilfe ist.⁷²

Richtlinien 2001/40/EG und 2003/110/EG

Auch die Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen⁷³ wurde im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes umgesetzt. Entsprechende Ausschreibungen im SIS nach Art. 96 Abs. 3 des SDÜ werden von den jeweils zuständigen Behörden im Visumverfahren, bei der Grenz- bzw. Einreisekontrolle sowie dem Erteilungsverfahren von Aufenthaltstiteln beachtet. Die Richtlinie zur Anerkennung von Rückführungsentscheidungen wird ebenso wie die Richtlinie zu Durchbeförderungen bei Rück-

71 Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt.

72 Die wiederholte Tatbegehung oder eine Tat zugunsten von zwei oder mehr Ausländern sind jedoch unabhängig davon strafbewehrt, ob derjenige, der die Tat begeht, hiervon einen Vorteil hat (Ziffer 96.1.1.2 AVwV-AufenthG).

73 Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen.

kehrmaßnahmen auf dem Luftweg⁷⁴ sowie die entsprechenden Ratsentscheidungen zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Richtlinie über die Anerkennung von Rückführungsentscheidungen⁷⁵ und zur Organisation von Sammelflügen⁷⁶ beachtet. Zur Umsetzung der Durchbeförderungsrichtlinie wurde das Aufenthaltsgesetz mit § 74a um einen eigenen Abschnitt „Durchbeförderung von Drittstaatsangehörigen“ ergänzt. Insbesondere die Richtlinie über die Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und die flankierende Entscheidung zum Ausgleich daraus resultierender finanzieller Ungleichgewichte spielen in der deutschen Verwaltungspraxis aufgrund geringer Praktikabilität bis auf Einzelfälle bislang keine Rolle (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 59).

Richtlinie 2004/81/EG („Opferschutzrichtlinie“)

Die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind,⁷⁷ ist mit dem am 14. Juni 2007 beschlossenen „Richtlinienumsetzungsgesetz“ (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtliche Richtlinien der Europäischen Union) umgesetzt worden. Nach § 25 Abs. 4a können Opfer des Menschenhandels, auch wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig sind, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erhalten – vorausgesetzt sie erklären ihre Bereitschaft, in einem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen. § 50 Abs. 2a AufenthG legt fest, dass für Opfer des Menschenhandels eine Ausreisefrist gilt, die so zu bemessen ist, dass das Opfer eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens einen Monat. Die Opferschutzrichtlinie bietet dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit, bei der Umsetzung der Richtlinie festzulegen, die Richtlinie auch auf minderjährige Ausländer oder auf Ausländer anzuwenden, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde. Die Bundesrepublik hat von der ersten dieser Möglichkeiten Gebrauch gemacht, da in Fällen von Frauenhandel von einer beträchtlichen Zahl minderjähriger Opfer auszugehen ist. Von der zweiten Möglichkeit hat der Gesetzgeber bislang keinen Gebrauch gemacht.

Um die Bekämpfung insbesondere des Frauenhandels besser zu koordinieren, wurde in Deutschland eine „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ eingerichtet. Die Arbeitsgruppe unterbreitete 2009 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur verstärkten Bekämpfung von Menschenhandel. Der Vorschlag soll umfassend und einheitlich die europäischen Standards erhöhen, die Unterstützung der Opfer verbessern sowie die Verfolgung der Täter verschärfen.⁷⁸

74 Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg.

75 Entscheidung Nr. 2004/191/EG des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen.

76 Entscheidung Nr. 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten.

77 Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

78 Vgl. BT-Drs. 16/13804 vom 20. Juli 2009, S. 2.

Richtlinie 2008/115/EG („Rückführungsrichtlinie“)

Die Rückführungsrichtlinie⁷⁹ wurde mit Inkrafttreten des so genannten Zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes am 26. November 2011 (Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex) vollständig ins nationale Recht umgesetzt. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes fanden die Grundsätze der Direktwirkung von Richtlinien Anwendung und das Bundesministerium des Innern stellte bereits am 16. Dezember 2010 den für die Umsetzung des Ausländerrechts zuständigen Ländern Anwendungshinweise zur Verfügung, in denen Grundsätze für die Direktanwendung der Richtlinie ab 24. Dezember 2010 (Umsetzungsfrist) enthalten waren.

Gemäß Richtlinie müssen die EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich gegen alle illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung erlassen (Art. 6, Abs. 1). Da eine der Rückkehrentscheidung analoge Rechtsfigur im deutschen Aufenthaltsrecht nicht enthalten war, führte die Umsetzung der Richtlinie zu Änderungen. So stellt zukünftig in Fällen, in denen nach der Systematik des deutschen Rechts eine Ausreisepflicht durch einen Verwaltungsakt begründet wird, dieser Verwaltungsakt die Rückkehrentscheidung im Sinne der Richtlinie dar; entsteht die Ausreisepflicht kraft Gesetzes, übernimmt der bislang als Soll-Vorschrift im Aufenthaltsgesetz enthaltene Verwaltungsakt einer schriftlichen Abschiebungsandrohung die Funktion der Rückkehrentscheidung. Weitere wichtige Änderungen aufgrund der Richtlinie betrafen u.a. Ausreisefristen, Wiedereinreiseverbote und die Abschiebungshaft (vgl. dazu im einzelnen Basse et al. 2011: 364ff.).

Richtlinie 2009/52/EG („Sanktionsrichtlinie“)

Am 20. Juli 2009 ist die so genannte Sanktionsrichtlinie⁸⁰ in Kraft getreten. Auch die Sanktionsrichtlinie wurde durch das zweite Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt (Inkrafttreten: 26. November 2011). Da die in der Sanktionsrichtlinie vorgesehenen Instrumente und Regelungen überwiegend bereits im deutschen Recht verankert waren, blieb der Umsetzungsbedarf für den Gesetzgeber vergleichsweise gering. So waren beispielsweise im Sozialrecht bereits zuvor abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen gegen Arbeitgeber vorgesehen, die Ausländer ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen und damit potenziell ausbeuten. Nach dem Sozialgesetzbuch kann dies mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden (§ 404 SGB III). Neu geschaffen wurde indes eine Regelung, nach der irreguläre Migranten, die illegal beschäftigt waren, bei Bereitschaft zur Aussage vor Gericht (und analog zur Umsetzung der Opferschutzrichtlinie; siehe oben) eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können (§ 25 Abs. 4b AufenthG). Weiterer Anpassungsbedarf im deutschen Recht zur Umsetzung der Richtlinie betraf u.a. die Regelung der Haftung für Kosten der Abschiebung im Zusammenhang mit sanktionierter illegaler Beschäftigung, die Schaffung neuer Tatbestände im Strafrecht oder die Verpflich-

79 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

80 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

tung des Arbeitgebers zur Zahlung der vereinbarten Vergütung an den illegal Beschäftigten einschließlich einer genauen Regelung dieses Vergütungsanspruchs bis hin zur Eröffnung des Rechtswegs zu den Arbeitsgerichten (vgl. Basse et al. 2011: 367).

Richtlinie 2001/51/EG (Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer)

Im deutschen Recht ist bereits seit der Schaffung des Ausländergesetzes von 1965 eine Verpflichtung für Beförderungsunternehmer enthalten, an der Grenze zurückgewiesene Ausländer wieder in ihr Herkunftsland zurückzubringen (vgl. Dörig 2006). Die Richtlinie⁸¹ ergänzt die europarechtlichen Vorgaben zu Kontrollpflichten der Beförderungsunternehmen und entsprechenden Sanktionen, die sich bereits aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) ergeben. Die Richtlinie wurde mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 in deutsches Recht umgesetzt (siehe dazu Abschnitt 3.1.4). Hinsichtlich der in Art. 5 der Richtlinie enthaltenen Optionen zur Sanktionierung wurde in § 63 Abs. 3 AufenthG ein Zwangsgeld von mindestens 1.000 und höchstens 5.000 Euro gegen Beförderungsunternehmer verankert, das für jeden Ausländer gilt, den dieser entgegen einer entsprechenden Untersagungsverfügung befördert.

5.2 Gemeinschaftliche Abkommen mit Drittstaaten

Rückübernahmeabkommen

Neben den in Abschnitt 4 dargestellten bilateralen Rückübernahmeabkommen existieren solche Verträge auch auf gemeinschaftlicher Ebene. Der Europäische Rat hat die Kommission bislang mit der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit insgesamt 18 Drittstaaten beauftragt. Mit 13 dieser Staaten sind entsprechende Verträge bereits in Kraft getreten: Hongkong (1. März 2004), Macao (1. Juni 2004), Sri Lanka (1. Mai 2005), Albanien (1. Mai 2006), Russische Föderation (1. Juni 2007), Montenegro, Mazedonien, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Ukraine und Republik Moldau (jeweils 1. Januar 2008), Pakistan (1. Dezember 2010) und Georgien (1. März 2011). Die Verhandlungen mit Kap Verde sind abgeschlossen. Hingegen dauern die Verhandlungen mit Marokko und der Türkei an. Mit China und Algerien haben die Verhandlungen noch nicht begonnen.

Obwohl substanzielle Evaluierungen bislang nicht vorliegen, wird in der operativen Praxis seitens der Bundespolizei festgestellt, dass die Anwendung der EU-Rückübernahmeabkommen grundsätzlich ohne größere Schwierigkeiten funktioniert. Dies trifft insbesondere auf Drittstaaten zu, mit denen bereits zuvor bilaterale Rückübernahmeabkommen bestanden haben (siehe Abschnitt 4.1). Umgekehrt wurde jedoch auch festgestellt, dass sich bei Staaten, mit denen die Zusammenarbeit bereits vor dem Abschluss eines gemeinschaftlichen Abkommens auf EU-Ebene problematisch war, die Zusammenarbeit nicht wesentlich verbessert hat.⁸²

81 Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985.

82 Gleiches bestätigten Vertreter großer Ausländerbehörden im Rahmen eines Workshops zur Vorbereitung auf diese Studie am 30. Juni 2011.

Mobilitätspartnerschaften

Im Juni 2008 schlossen die EU und mehrere Mitgliedstaaten (nach vorbereitenden Sondierungen und Verhandlungen der EU-Kommission) Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und mit Kap Verde ab. Diese Partnerschaften dienen u.a. dem Ziel, irreguläre Migration zu verhindern bzw. zu reduzieren. An der Partnerschaft mit der Republik Moldau sind 15 EU-Mitgliedstaaten beteiligt, darunter auch Deutschland.⁸³ An der Partnerschaft mit Kap Verde beteiligen sich vier EU-Mitgliedstaaten.⁸⁴ Am 30. November 2009 wurde eine weitere Mobilitätspartnerschaft mit Georgien abgeschlossen. Zu den 16 teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten gehört auch Deutschland.⁸⁵ Auch an der vorgesehenen Mobilitätspartnerschaft mit Armenien ist eine deutsche Beteiligung geplant.

Im Sinne der Förderung legaler Migration (die u.U. mit einer Reduzierung irregulärer Migration einher gehen kann) wurde im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften mit Moldau und Georgien seitens der Bundesrepublik die so genannte „outward mobility“ erleichtert: Für Staatsangehörige der Republik Moldau und Georgiens mit legalem Aufenthaltstitel in Deutschland besteht danach die Möglichkeit, Deutschland für mehr als die üblichen sechs Monate (nämlich für bis zu 24 Monate) zu verlassen, ohne dass sie ihren Aufenthaltstitel in Deutschland verlieren.⁸⁶ Außerdem leistet die Bundesrepublik Beiträge bei Grenzmanagement und Grenzkontrolle, Kapazitätsaufbau in den Bereichen Migration, Integration und Asyl sowie moderne Verwaltung. Im Rahmen der Projekte zur Unterstützung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaft der EU mit Georgien ist die Bundesrepublik u.a. an dem Projekt „Targeted Initiative Georgien“ – „Support Reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of EU-Georgia Readmission agreement“ beteiligt. Neben der Implementierung des Rückübernahmeabkommens bildet die Reintegration von bis zu 1.800 Migranten den Schwerpunkt des Projektes.

5.3 EU-Fonds

Europäischer Rückkehrfonds

Am 23. Mai 2007 haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union den Europäischen Rückkehrfonds ins Leben gerufen. Der Fonds soll die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Rückkehrmanagements in all seinen Aspekten auf der Grundlage des Konzepts des integrierten Rückkehrmanagements unterstützen. Zu den spezifischen Zielen gehören ferner die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Förderung einer effektiven und einheitlichen Anwendung gemeinsamer Rückkehrnormen entsprechend den politischen Entwicklungen in diesem Bereich.⁸⁷ Durch den Fonds sollen Fördermittel in Höhe von 676 Mio. Euro für Projekte der

83 Außerdem Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

84 Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien.

85 Außerdem Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Schweden.

86 Zur Bedeutung von Programmen im Bereich der temporären und saisonalen Beschäftigung sowie zum Themenkomplex zirkulärer Migration vgl. für Deutschland umfassend Schneider/Parusel 2011.

87 Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

Mitgliedstaaten und von NGOs sowohl für die freiwillige Rückkehr als auch die zwangsweise Rückführung zur Verfügung gestellt werden. Nach momentanem Stand entfallen hiervon über 40 Mio. Euro auf Deutschland. Die Zuständige Behörde für den Rückkehrfonds in Deutschland wurde beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eingerichtet.

Im Rahmen des Rückkehrfonds wurden in den Förderjahren 2008 und 2009 bereits Projekte zur Beseitigung struktureller Probleme in der praktischen Zusammenarbeit mit einzelnen Herkunftsländern eingereicht und durchgeführt. Im Fokus dieser Projekte, die einen unmittelbaren Bezug zur Bekämpfung der irregulären Migration aufweisen, standen die Kontaktaufnahme und Intensivierung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Grenz- und Immigrationsbehörden von so genannten Problemstaaten. Hierdurch sollten z.B. Verbesserungen bei der Rückführung ausreisepflichtiger ausländischer Staatsangehöriger und bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten für die im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei liegenden 13 afrikanischen Staaten und Vietnam erzielt werden (siehe auch Abschnitt 3.4.1). Beide Vorhaben waren bundesweit die einzigen Projekte im Bereich der zwangsweisen Rückführung.

Im Rahmen des Jahresprogramms 2010 des Europäischen Rückkehrfonds wurde seitens der Bundespolizei erstmalig in Zusammenarbeit mit einzelnen Bundesländern ein gemeinsames Projekt eingereicht. In diesem Projekt wird inhaltlich an dem bisherigen strategischen Ansatz festgehalten, nämlich die bestehenden Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit einzelnen „Problemstaaten“ bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten und der Rückführung ausreisepflichtiger ausländischer Staatsangehöriger durch eine bessere Kooperation mit den zuständigen Grenz- und Immigrationsbehörden der Herkunftsstaaten zu verbessern. Das Projekt konzentriert sich auf zehn Staaten in der westafrikanischen Region. Im Jahr 2010 erfolgten aus Mitteln des Europäischen Rückkehrfonds durch die mit der Durchführung der Projektmaßnahme befasste Bundespolizei Delegationsreisen nach Gambia, Benin, Liberia und Nigeria. Darüber hinaus waren Delegationen von Liberia, Benin, Gambia und Sierra Leone zum gemeinsamen Gesprächen und Anhörungen in Deutschland zu Gast.

Die Bundespolizei evaluiert die Projektarbeit insgesamt als bisher erfolgreich, da es gelungen ist, die Zusammenarbeit mit Staaten, die bislang als „Problemstaaten“ galten, z.B. im Hinblick auf die Kooperation im Bereich der Beschaffung von Pass- oder Passersatzpapieren, soweit zu verbessern, dass sie nicht länger als Problemstaaten gelten. Im Rahmen der Projektarbeit wurden daneben einzelne Staaten mit Ausbildungs- und Ausstattungshilfe unterstützt, da sich im Kontakt mit den jeweiligen Immigrationsbehörden der Zielstaaten herausgestellt hat, dass zwar die grundsätzliche Bereitschaft der Zusammenarbeit besteht, gleichzeitig aber häufig der Wunsch formuliert wird, die Dienststellen vor Ort entweder materiell durch Ausstattungshilfe oder ideell im Bereich der Fortbildung zu unterstützen. Die Überlassung materieller Ausstattungshilfe sowie die Durchführung einzelner Fortbildungs- oder Trainingsmaßnahmen wird daher aus Sicht der Bundespolizei als eine wirksame Strategie gesehen, um die Beziehungen zu Zielstaaten, mit denen kooperiert werden soll, zu verbessern.

Auch für 2011 und die folgenden Jahre wurden Projekte aus Mitteln des Rückkehrfonds geplant und teilweise bereits bei der zuständigen Behörde beantragt.

Europäischer Außengrenzenfonds

Der Europäische Außengrenzenfonds wurde im Jahre 2007 für die Finanzperiode 2007 bis 2013 als Teil des Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ der Generaldirektion Inneres ins Leben gerufen. Verwaltet wird der Europäische Außengrenzenfonds durch die Zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten. Die Zuständige Behörde für den Europäischen Außengrenzenfonds in Deutschland ist beim Bundespolizeipräsidium angesiedelt. Deutschland erhält aus dem Außengrenzenfonds für das Jahresprogramm 2010 4,17 Prozent und 2011 4,32 Prozent der den Mitgliedstaaten direkt zur Verfügung stehenden Gemeinschaftsmittel.

Durch den Europäischen Außengrenzenfonds werden die nationalen notwendigen Maßnahmen und Projekte sowie zusätzlich Projekte mit grenzpolizeilichem Charakter teilweise finanziell unterstützt. Die Zuständige Behörde hat die Aufgabe, Jahresprogramme zu erstellen, in denen Projekte, die den Zielen des Außengrenzenfonds entsprechen, enthalten sind. Die jeweiligen Projekte in den Jahresprogrammen haben eine grundsätzliche Laufzeit von zwei Jahren und sechs Monaten. Projekte und Maßnahmen unter deutscher Beteiligung wie z.B. die Beschaffung von Dokumentenprüfgeräten, die Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen für Hubschrauber an der europäischen Seeaußengrenze, die Entsendung von Dokumenten- und Visumberatern sowie grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten, Investitionen in die Entwicklung von VIS⁸⁸ und SIS-II oder die Schulung von Personal in Urkundenprüftechnik tragen grundsätzlich zum Ziel der Steuerung der Migrationsströme bei.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie war jedoch noch keines der Jahresprogramme sowie entsprechende Umsetzungsberichte durch die Europäische Kommission abgeschlossen. Daher können konkrete Aussagen hinsichtlich der Auswirkung des Europäischen Außengrenzenfonds mit seiner finanziellen Unterstützung bezogen auf die Migrationslage, insbesondere die Verhinderung der irregulären Migration, noch nicht getroffen werden. Eine erste offizielle Evaluierung durch die Europäische Kommission des Außengrenzenfonds für die Jahresprogramme 2007 bis 2010 findet erst zum 31. Oktober 2012 statt.

88 Im Zusammenhang mit dem gemeinschaftlichen Visa-Informationssystem hat das Bundesministerium des Innern das Bundesverwaltungsamt damit beauftragt, als zentrale Behörde eine Infrastruktur aufzubauen, die es deutschen Dienststellen ermöglicht, von der VIS-Anwendung Gebrauch zu machen. Ein Aufbaustab im Bundesverwaltungsamt koordiniert unter Federführung des BMI die Planungen zur nationalen Umsetzung des VIS und steuert dessen technische Umsetzung; diese Aufbauarbeit wurde unmittelbar durch den EU-Außengrenzenfonds unterstützt.

6 Die Datenlage im Bereich der irregulären Migration: Statistiken und aktuelle Schätzungen

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass es sich bei irregulären Migranten in Deutschland um eine heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Hintergründen und Motiven handelt. Aufgrund dieser Komplexität sowie der Vermeidung behördlicher Kontakte wird eine quantitative Erfassbarkeit der illegalen Migration in erheblichem Maße erschwert (Lederer 2004: 173). Die Größe des Bestands der illegal aufhältigen Bevölkerung hängt von zahlreichen Faktoren ab, darunter Zu- und Fortzüge, Geburten und Sterbefälle, unerlaubter Verbleib trotz Ablauf des Aufenthaltstitels und von der Erlangung eines legalen Status. So können Heirat und Asylantragstellung als Möglichkeit verstanden werden, einen illegalen Aufenthalt zu legalisieren (vgl. Marx 2008: 73ff.). Auch zeitlich befristete illegale Aufenthalte in Deutschland, etwa bei der Transitwanderung von Migranten in andere Zielstaaten Europas, müssen berücksichtigt werden. Die Vielzahl der Einflussvariablen sowie die weitgehend unbekannten Zu- und Fortzugsgrößen irregulärer Migranten machen die quantitative Messbarkeit des Phänomens zu einer großen Herausforderung (vgl. Lederer 2004: 223f.). Dennoch wurde in den letzten Jahren eine Reihe von methodischen Ansätzen entwickelt und beschrieben, um Bestandsgrößen näherungsweise ermitteln zu können (vgl. dazu Cyrus 2009; Jandl 2011). Je nachdem, welche grundlegenden Daten oder Erkenntnisse für einen geografisch abgegrenzten Raum vorhanden sind, ergeben sich sehr unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der Validität und Zuverlässigkeit der in verschiedenen Staaten der EU vorhandenen Schätzungen (vgl. Vogel/Kovacheva 2008).

In Wissenschaft und Politik hat sich insbesondere im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends ein Bewusstsein über die Notwendigkeit genauerer Einschätzungen über den möglichen Umfang der irregulären Bevölkerung herausgebildet, nicht zuletzt um eine bessere Basis für etwaige politische Maßnahmen zu schaffen. Auf der Grundlage eines Prüfauftrages aus dem Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode hat das Bundesministerium des Innern eine umfassende Prüfung des Themas „aufenthaltsrechtliche Illegalität“ vorgenommen und dabei auch die Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge beauftragt, die Datenlage im Bereich illegale Migration zu überprüfen und auszuwerten.⁸⁹ Einzelne Indikatoren lassen sich zwar im Zeitverlauf analysieren, als Ergebnis wurde im Jahr 2007 jedoch festgehalten, dass bis dato in Deutschland kein zuverlässiges Schätzsystem entwickelt und auch bislang nicht an einem entsprechend aufwändigen Verfahren gearbeitet worden sei.⁹⁰ Für Deutschland kann jedoch grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die illegale Migration seit 1998 eine tendenziell rückläufige Entwick-

89 Vgl. Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen, Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2, Berlin, Februar 2007 (BMI 2007) sowie Kreienbrink/Sinn 2006.

90 Vgl. Bericht des BMI (siehe Fn. 89), S. 18.

lung aufweist, zumindest wenn die im Jahresvergleich festgestellten unerlaubten Einreisen und unerlaubten Aufenthalte als Hauptindikatoren aus der amtlichen Statistik betrachtet werden (vgl. BMI/BAMF 2011: 182).

Wie in Abschnitt 1.3 der Einleitung bereits erläutert, sollen in diesem Kapitel einerseits zentrale Indikatoren für das Vorhandensein und das Ausmaß irregulärer Migration aus dem Bestand der Eurostat-Datenbank dargestellt und bewertet werden (Abschnitt 6.1). Andererseits geht es unter maßgeblicher Berücksichtigung einer für diese Studie erstellten wissenschaftlichen Expertise⁹¹ um Datenanalysen und Schätzungen im Hinblick auf Bestandsgrößen der irregulären Bevölkerung in Deutschland sowie weitere relevante Statistiken (Abschnitt 6.2). Dabei ergeben sich unter Hinzuziehung genauerer amtlicher Daten für das Jahr 2010 auch Hinweise auf die Verteilung nach Staatsangehörigkeiten. Die Expertise baut methodisch auf einem durch Vogel (2009) entwickelten Schätzverfahren auf, das auch im Rahmen des vergleichenden, EU-geförderten Projekts CLANDESTINO für Deutschland zur Anwendung kam (vgl. Kovacheva/Vogel 2009; Vogel 2009; Vogel/Gelbrich 2010; Vogel/Kovacheva 2008).

6.1 Daten von Eurostat

6.1.1 Festgestellte Drittstaatsangehörige mit illegalem Aufenthalt

Die bei Eurostat verfügbaren Statistiken beziehen sich auf Personen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten auf Basis der jeweiligen Einwanderungsgesetzgebung als „illegal aufhältig“ (illegally present) festgestellt wurden. Dies sind Personen, die entweder als illegal eingereist (z.B. durch Umgehung von Grenzkontrollen) festgestellt wurden, oder die regulär eingereist sind, aber ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, z.B. durch „Overstaying“, also Überschreitung der genehmigten Aufenthaltsdauer.

Die Statistiken über die Feststellung illegal aufhältiger Ausländer in Deutschland werden von der Bundespolizei an Eurostat geliefert. Grundlage der Datenlieferung ist seit 2008 die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Bundeskriminalamts.

Gemäß den bei Eurostat verfügbaren Daten wurden im Jahr 2010 insgesamt 50.250 illegal aufhältige Personen in Deutschland festgestellt. Dies waren ähnlich viele wie im Vorjahr. Wie Tabelle 1 verdeutlicht, waren die meisten dieser Personen Staatsangehörige der Türkei, des Iraks und Afghanistans. Ein deutlicher Anstieg ist hinsichtlich der Feststellung illegal aufhältiger Personen aus Afghanistan zu erkennen. Deren Zahl hat sich 2010 im Vergleich zu 2008 in etwa vervierfacht.

91 Die im Oktober 2011 abgeschlossene Expertise von Dita Vogel und Manuel Aßner mit dem Titel „Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland“ (Vogel/Aßner 2011) wird als Anlage zu der vorliegenden EMN-Studie in einer digitalen Version auf der Internetseite des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge veröffentlicht (www.bamf.de).

Tabelle 1: Feststellungen illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger nach Staatsangehörigkeit, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	53.695	49.555	50.250
Türkei	6.675	5.610	5.565
Afghanistan	880	2.665	3.700
Irak	4.715	4.530	3.060
Serbien	5.920	2.590	2.920
Vietnam	3.010	3.010	2.680
Russische Föderation	2.415	2.085	2.125
China	2.565	2.285	1.975
Republik Kosovo	:	1.605	1.935
Indien	1.420	1.615	1.615
Iran	1.090	1.205	1.605
Andere Staatsangehörigkeiten	24.970	22.340	23.050

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

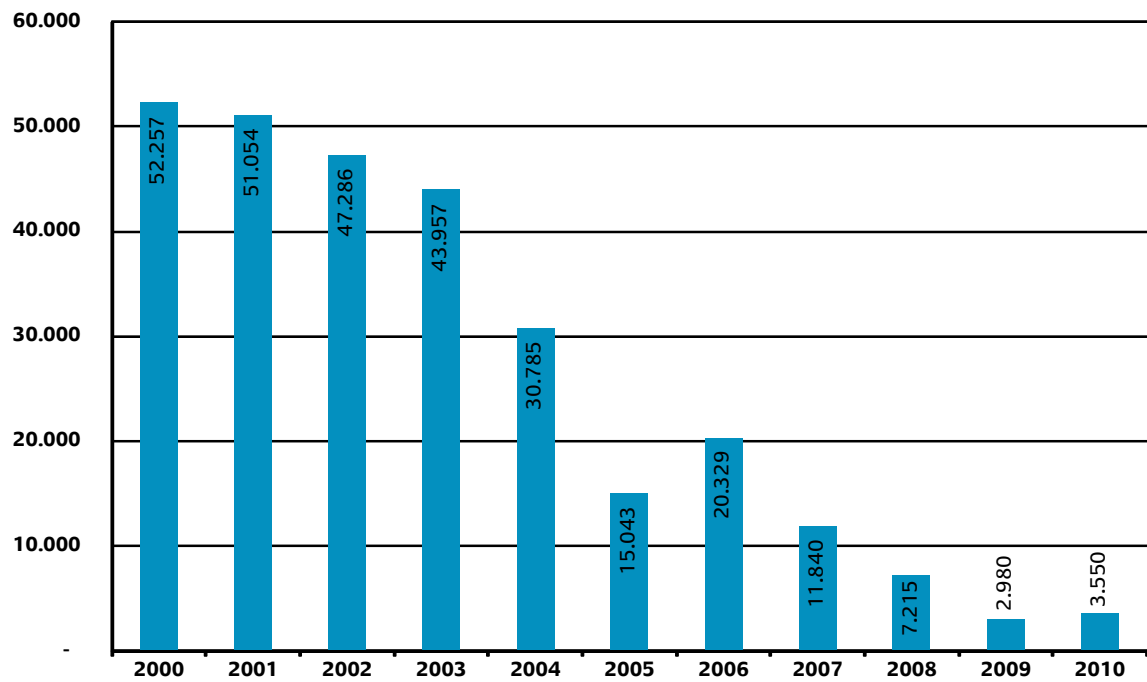
* Die Reihenfolge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010.

6.1.2 Zurückweisungen

Die Zahl der Personen, denen laut Statistik die Einreise nach Deutschland an den Grenzen verweigert wurde, hat seit 1997 fast kontinuierlich abgenommen (siehe Abbildung 1 für die Jahre 2000 bis 2010).⁹² Sie sank von 52.257 im Jahr 2000 auf 2.980 im Jahr 2009. Im Jahr 2010 wurden wieder geringfügig mehr Zurückweisungen registriert. Der seit mehreren Jahren feststellbare Rückgang dürfte u.a. damit zusammenhängen, dass der Zuzug von Asylsuchenden jahrelang rückläufig war. Weitere wahrscheinliche Ursachen sind die EU-Erweiterung, der Schengen-Beitritt u.a. von Polen, der Tschechischen Republik und der Schweiz bzw. der damit verbundene kontrollfreie Grenzverkehr, der Ausbau der Grenzsicherung durch die östlichen Nachbarstaaten Deutschlands und die Intensivierung der Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen der Bundespolizei und der Polizeibehörden der Anrainerstaaten. Der Rückgang ist ferner darauf zurückzuführen, dass vor dem Jahr 2008 z.T. gänzlich andere Sachverhalte in die Statistik eingingen, etwa im Bereich von Zollvergehen.

⁹² Bei der Zurückweisung handelt es sich um die Verweigerung der Einreise nach § 15 Aufenthaltsgesetz: Demnach wird ein Ausländer, der unerlaubt einreisen will, an der Grenze zurückgewiesen. Darüber hinaus ist ein Ausländer, der nicht alle Einreisevoraussetzungen des Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex) erfüllt, grundsätzlich zurückzuweisen.

Abbildung 1: Gesamtzahl der Zurückweisungen, 2000-2010



Quellen: 2000-2007: Bundespolizei / CIREFI; 2008-2010: Eurostat (gerundete Werte)

Tabelle 2: Zurückgewiesene Personen nach Staatsangehörigkeit, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	7.215	2.980	3.550
Türkei	980	420	445
China	405	260	335
Russische Föderation	295	265	275
Serbien	1.450	100	245
Ukraine	110	75	165
Nigeria	235	215	140
EJR Mazdonien	530	35	120
Philippinen	60	35	110
Indien	125	90	100
Brasilien	165	110	95
Andere Staatsangehörigkeiten	2.825	1.370	1.480

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Reihenfolge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010.

Die meisten Personen, die 2010 an den Grenzen der Bundesrepublik zurückgewiesen wurden, waren Staatsangehörige der Türkei, Chinas und der Russischen Föderation (siehe Tabelle 2). Türkische Staatsangehörige hatten dabei einen Anteil von 12,5 Prozent an allen Einreiseverweigerungen, chinesische Staatsangehörige einen Anteil von 9,4 Prozent und russische Staatsangehörige einen Anteil von 7,7 Prozent.

Tabelle 3: Zurückgewiesene Personen nach Gründen für die Zurückweisung, 2008-2010

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	7.215	2.980	3.550
Keine gültigen Reisedokumente vorhanden	405	85	70
Im Besitz eines falschen, gefälschten oder verfälschten Reisedokuments	325	145	160
Ohne gültiges Visum oder gültigen Aufenthaltstitel	4.700	1.425	1.450
Im Besitz eines falschen, gefälschten oder verfälschten Visums oder Aufenthaltstitels	240	60	90
Verfügt nicht über die erforderlichen Dokumente zum Nachweis von Aufenthaltswitz und -bedingungen	960	740	635
Hat sich bereits drei Monate innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten im Gebiet der Mitgliedstaaten der EU aufgehalten	0	20	60
Verfügt nicht über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts im Verhältnis zur Dauer und zu den Umständen des Aufenthalts oder für die Rückkehr in das Herkunfts- oder Durchreiseland	70	40	85
Ist im Schengener Informationssystem (SIS) oder in einem nationalen Verzeichnis zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben	410	320	620
Stellt eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten der EU dar	105	145	375

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

Tabelle 3 zeigt, aus welchen Gründen die Zurückweisungen an den Grenzen der Bundesrepublik erfolgten. Die Gründe sind dem so genannten „Schengener Grenzkodex“ entnommen. Die Grenzbeamten haben bei der Einreiseverweigerung auf einem standardisierten Formular in jedem Einzelfall den jeweiligen Grund für die Zurückweisung anzugeben.

Aus der Tabelle geht hervor, dass fast die Hälfte der Einreiseverweigerungen an den deutschen Außengrenzen deshalb erfolgte, weil die betroffenen Personen nicht über ein gültiges Visum oder einen gültigen Aufenthaltstitel verfügten. Der diagnostizierte Rückgang der Zurückweisungen im Jahr 2009 im Vergleich zu 2008 spiegelte sich bei fast allen Einzeltatbeständen (Gründen für die Zurückweisung). Seit 2008 ist ein deutlicher Anstieg vor allem bei Personen zu verzeichnen, die im Schengener Informationssystem (SIS) oder in einem nationalen Verzeichnis zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind, sowie bei Personen, die nach Auffassung der Behörden eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten der EU darstellen.

6.1.3 Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatsangehörige

Die Betrachtung der bei Eurostat verfügbaren Daten zeigt, dass im Jahr 2010 insgesamt 19.190 Drittstaatsangehörige eine Ausreiseanordnung erhielten. Die drei wichtigsten Staatsangehörigkeitsgruppen der Personen, deren Ausreise angeordnet wurde (siehe Tabelle 4), waren im Jahr 2010 serbische Staatsangehörige (12,6%), türkische Staatsangehörige (7,3%) und mazedonische Staatsangehörige (6,9%).

Tabelle 4: Ausreiseaufforderungen nach Staatsangehörigkeit, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	11.985	14.595	19.190
Serbien	1.465	1.260	2.410
Türkei	1.350	1.535	1.410
EJR Mazedonien	200	240	1.320
Vietnam	995	1.250	1.090
Republik Kosovo	:	610	1.035
Indien	345	535	830
Irak	670	840	745
Russland	430	510	585
Nigeria	280	380	560
Libanon	370	475	515
Andere Staatsangehörigkeiten	5.850	6.955	8.665

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Reihenfolge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010.

6.1.4 Nach Ausreiseaufforderung zurückgekehrte Drittstaatsangehörige

Die Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die auf Basis einer Ausreiseanordnung das Bundesgebiet im Lauf des Jahres 2010 verlassen haben, beläuft sich auf 13.895 Personen (vgl. Tabelle 5). Dies waren 16,8 Prozent mehr als im Vorjahr.

Die wichtigsten drei Staatsangehörigkeitsgruppen bei der Rückführung aus Deutschland 2010 waren serbische (12,3%), vietnamesische (7,8%) und türkische Staatsangehörige (7,4%). Staatsangehörige dieser drei Länder waren auch in den Jahren 2006 bis 2008 bereits die drei Hauptgruppen innerhalb der Gesamtzahl der zurückgeführten Personen.⁹³

Tabelle 5: Rückführungen auf Basis einer Ausreiseanordnung, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	14.295	11.900	13.895
Serbien	2.150	1.390	1.705
Vietnam	1.495	1.055	1.090
Türkei	1.505	1.040	1.030
Republik Kosovo	:	665	855
Georgien	245	300	640
Indien	430	460	540
Russland	585	490	520
China	305	270	470
Algerien	490	440	460
EJR Mazedonien	240	180	420
Andere Staatsangehörigkeiten	6.830	5.570	6.145

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Reihenfolge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010.

⁹³ Bei den hier erläuterten Zahlen über erfolgte Ausreisen nach einer Ausreiseaufforderung handelt es sich statistisch nicht um eine Teilgröße der in Abschnitt 6.3.1 dargelegten Zahlen über Drittstaatsangehörige, die zur Ausreise aufgefordert wurden, da für die Meldung der entsprechenden Statistiken an Eurostat unterschiedliche Datengrundlagen genutzt werden (zur Bewertung der Datengrundlagen im Bereich der Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung vgl. Vogel/Abner 2011: 11ff.).

6.1.5 Abgelehnte Asylanträge

Da negativ beschiedene Asylverfahren als weiterer wichtiger Zugangspfad in den illegalen Aufenthalt gelten (Düvell/Vollmer 2011: 5), weil stets ein Teil der nicht mehr aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ihrer Ausreisepflichtung nicht nachkommt, stellen Statistiken über abgelehnte Asylanträge eine interessante Potenzialgröße dar. Daraus können sich zum einen im Mehrjahresvergleich Hinweise auf die Gesamtgröße der irregulären Bevölkerung bzw. mögliche Veränderungen ergeben, zum anderen lassen sich Rückschlüsse auf bestimmte Staatsangehörigkeitsgruppen ziehen, die unter den irregulären Migranten mit hoher Wahrscheinlichkeit vertreten sein werden.

Tabelle 6: Gesamtzahl der Asyl-Entscheidungen, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Insgesamt	48.100	30.760	28.570	19.335	26.855	45.400
Positive Entscheidungen	3.120	1.950	7.870	7.870	9.765	10.450
Negative Entscheidungen*	44.980	28.805	20.705	11.465	17.090	34.955

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Entscheidungen nach dem Dublin-Verfahren werden in der Eurostat-Statistik – anders als in der nationalen Asylstatistik – als negative Entscheidungen gezählt.

Tabelle 7: Negative erstinstanzliche Entscheidungen nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	11.465	17.090	34.955
Serbien	1.350	665	4.800
Irak	1.445	3.100	3.015
Afghanistan	195	645	2.775
EJR Mazedonien	85	70	2.475
Republik Kosovo	:	1.275	2.170
Türkei	1.075	1.410	1.645
Syrien	460	690	1.620
Iran	505	525	1.285
Russland	560	590	1.240
Vietnam	1.035	1.345	1.145
Andere Staatsangehörigkeiten	4.795	6.825	12.840

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Reihenfolge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010. Formelle Entscheidungen (z.B. Verfahrenseinstellungen wegen Antragsrücknahme oder Entscheidungen nach dem Dublin-Verfahren) sind bei Eurostat in der Negativstatistik enthalten.

Im Jahr 2010 wurde in Deutschland laut Eurostat über insgesamt 45.400 Asylanträge erstinstanzlich entschieden. Dieser Wert entspricht fast dem Wert von 2005, während die Zahl der Entscheidungen zwischenzeitlich – im Einklang mit einem reduzierten Antragsvolumen – deutlich zurückgegangen war bis auf 19.335 im Jahr 2008. In 10.450 der 45.400 Entscheidungsfälle des Jahres 2010 (23,0% aller erstinstanzlichen Entscheidungen) wurde positiv entschieden, d.h. den Antragstellern wurde Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz gewährt. In 34.955 Fällen (77,0%) wurde negativ entschieden, d.h. die Antragsteller

wurden entweder abgelehnt, oder die Asylanträge wurden formell erledigt.⁹⁴ Neben den Ablehnungen bilden grundsätzlich auch formelle Erledigungen ein Potenzial für fortgesetzten illegalen Aufenthalt, denn unter den Verfahrenserledigungen finden sich auch solche Fälle, in denen der Betroffene sich nach Stellung des Asylantrags der Kontrolle durch die Behörden entzieht – entweder durch Rückkehr, Weiterreise oder Untertauchen.⁹⁵ Überwiegend stehen hinter den formellen Entscheidungen jedoch Dublin-Entscheidungen. Da die von Dublin-Entscheidungen betroffenen Drittstaatsangehörigen nach Rückführung in einen anderen Dublin-Staat dort eine „zweite“ Chance in einem Asylverfahren haben, ist nicht davon auszugehen, dass viele von ihnen bereits in Deutschland „untertauchen“.

Gegen negative (erstinstanzliche) Entscheidungen der zuständigen Behörden können Asylbewerber Klage erheben. In Deutschland steht Schutzsuchenden, deren Antrag durch das BAMF abgelehnt wurde, der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen. Im Jahr 2010 wurden 46,3 Prozent der vom BAMF getroffenen Ablehnungen angefochten (vgl. BAMF 2011: 59). Daraus folgt, dass nahezu in der Hälfte der Fälle, in denen ein Asylbegehren abschlägig beschieden wird, die betroffenen Drittstaatsangehörigen ihre erneute Chance suchen und mit den Behörden in Kontakt bleiben. Über die Anzahl der Personen, die nach negativer erstinstanzlicher Entscheidung weder ausreisen, noch den Klageweg beschreiten, kann keine Aussage getroffen werden. Es steht jedoch zu vermuten, dass ein höherer Anteil an Personen, die nach einer Ablehnung in die „Illegalität“ untertauchen, erst unter jenen Drittstaatsangehörigen zu finden ist, deren Anträge endgültig und ohne weitere Klagemöglichkeit abgelehnt worden sind.

In diesem Zusammenhang führt Eurostat zusätzlich zu den Statistiken über Asylanträge und erstinstanzliche Entscheidungen auch eine Statistik über endgültige bzw. unanfechtbare Entscheidungen als Ergebnis von Berufungs- und Klageverfahren. Eine grundsätzliche Problematik besteht darin, dass im Rahmen dieser Statistik – anders als bei der vom BAMF geführten nationalen „Unanfechtbarkeitsstatistik“ – nur solche Daten über endgültige Entscheidungen erfasst werden, die von Behörden oder Gerichten im Rahmen von Klage- oder Berufungs- bzw. Revisionsverfahren gefällt wurden. Die Zahlen zu endgültigen Entscheidungen unterscheiden sich laut Eurostat daher grundlegend von den Zahlen der nationalen Unanfechtbarkeitsstatistik in Deutschland. Letztere berücksichtigt auch Entscheidungen des BAMF als zuständiger Behörde, die unanfechtbar waren oder nicht angefochten wurden, also erstinstanzliche endgültige Entscheidungen. Der nationalen Unanfechtbarkeitsstatistik wird allgemein mehr Aussagekraft beigemessen, da sie sämtliche Entscheidungen über Asylanträge abdeckt, gegen die ein Rechtsweg nicht mehr offen steht. Sie wird daher in Abschnitt 6.2.4 gesondert dargestellt.

94 „Formelle Erledigungen“ sind hauptsächlich Entscheidungen nach dem „Dublin-Verfahren“ (Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats), Verfahrenseinstellungen wegen Rücknahme des Asylantrags durch den Asylbewerber oder Entscheidungen im Folgeantragsverfahren, dass kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird. Bei Eurostat wird nicht zwischen Ablehnungen und formellen Erledigungen unterschieden. Beide Entscheidungsarten werden als „Ablehnungen“ gewertet. Die im nationalen Rahmen publizierten Zahlen aus der Geschäftsstatistik des BAMF sind geringfügig höher als die bei Eurostat verfügbaren Zahlen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass das BAMF die monatlich geführte Statistik nachträglich bereinigt bzw. ergänzt, während nachträgliche Korrekturen bei Eurostat nicht durchgeführt wurden. Hinzu kommt die Praxis von Eurostat, die Werte auf ganze 5 auf- bzw. abzurunden.

95 Vgl. dazu auch die sog. Reiseschwundstatistik in Abschnitt 6.2.4.

Gemäß Eurostat wurden in Deutschland im Jahr 2010 insgesamt 7.800 endgültige Entscheidungen („final decisions on appeal“) getroffen. Davon waren 5.335 (68,4%) Ablehnungen. In den Vorjahren gab es 8.295 Ablehnungen (75,0% aller endgültigen Entscheidungen im Jahr 2008) bzw. 4.445 Ablehnungen (65,9% im Jahr 2009). Tabelle 8 zeigt, dass irakische Staatsangehörige im Jahr 2010 die mit Abstand größte Gruppe unter den Ablehnungen bildeten, gefolgt von türkischen Staatsangehörigen. Insgesamt waren acht Staatsangehörigkeiten in den Jahren 2008 bis 2010, für die entsprechende Auswertungen vorliegen, unter den Top-10 vertreten, dies waren Irak, Türkei, Russische Föderation, Syrien, Serbien, Iran, Nigeria und Aserbaidschan. In der genannten nationalen Unanfechtbarkeitsstatistik zeigt sich ein etwas anderes Bild: Hier sind z.B. irakische, türkische und syrische Staatsangehörige deutlich weniger prominent vertreten (siehe Abschnitt 6.2.4).

Tabelle 8: Negative endgültige Entscheidungen nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	8.295	4.445	5.335
Irak	450	410	1.175
Türkei	1.065	535	535
Russische Föderation	670	335	320
Republik Kosovo	:	165	300
Syrien	430	210	260
Serbien	1.095	315	215
Iran	535	315	195
Nigeria	265	135	175
Aserbaidschan	280	125	150
Indien	95	80	135
Andere Staatsangehörigkeiten	3.395	1.795	1.860

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Reihenfolge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010. Entstehende Ungenauigkeiten bei der Addition der Einzelwerte gegenüber der angegebenen Gesamtzahl sind auf die durch Eurostat vorgenommenen Rundungen der Einzelwerte zurückzuführen.

Die aus der Ablehnungsstatistik ermittelten Zahlen markieren lediglich eine Potenzialgröße und sagen für sich genommen nichts darüber aus, ob und zu welchem Anteil die entsprechenden Personen nach endgültig negativem Ausgang ihres Asylverfahrens „in die Illegalität untertauchen“ oder wieder ausreisen. Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass es in einzelnen Fällen trotz einer ablehnenden endgültigen Entscheidung im Asylverfahren auf einer anderen Rechtsgrundlage zu einem fortgesetzten legalen Aufenthalt kommen kann, etwa aus familiären Gründen wie im Fall der Eheschließung.

6.1.6 Widerruf und Rücknahme von Flüchtlingsschutz

Das deutsche Asylrecht sieht grundsätzlich vor, dass Flüchtlingsanerkennungen bzw. subsidiärer Schutz zu widerrufen sind, wenn die Voraussetzungen (also eine Verfolgungssituation im Herkunftsland) nicht mehr vorliegen (§ 73 AsylVfG). Eine Rücknahme

hat zu erfolgen, wenn der Schutzstatus in Deutschland aufgrund unrichtiger Angaben oder durch Verschweigen wesentlicher Tatsachen (also ein rechtswidriges Verhalten durch den Antragsteller) gewährt wurde. Ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen, ist spätestens nach Ablauf von drei Jahren ab dem Zeitpunkt zu prüfen, an dem eine positive Entscheidung nicht mehr rechtlich anfechtbar ist.

In der überwiegenden Zahl der Fälle führen Widerrufsprüfverfahren nicht zu einem Widerruf oder eine Rücknahme des Schutzstatus (83,6% im Jahr 2010). Ein rechtskräftiger Widerruf der Asylberechtigung oder des Flüchtlingsstatus bedeutet nicht zwangsläufig den Verlust des entsprechenden Aufenthaltstitels oder gar eine automatische Aufenthaltsbeendigung. Vielmehr steht die Entscheidung über den Widerruf des Aufenthaltstitels des Ausländers sowie die Entscheidung über eine nachträgliche Verkürzung der Befristung einer Aufenthaltserlaubnis im Ermessen der Ausländerbehörde. Hierbei sind die schutzwürdigen Belange des Ausländers an einem weiteren Verbleib in Deutschland, insbesondere dessen wirtschaftliche und soziale Integration, zu berücksichtigen. Aufenthaltsbeendigungen streben die Ausländerbehörden meist nur bei Personen an, die noch nicht lange in Deutschland leben, von sozialer Fürsorge leben, Straftäter sind oder ein sonstiges Sicherheitsrisiko darstellen (BMI/BAMF 2011: 118).

Tabelle 9: Widerruf und Rücknahme von erstinstanzlichen Entscheidungen auf Schutzgewährung, 2008-2010*

	2008	2009	2010
Gesamtzahl	:	4.810	2.535
Irak	895	2.345	1.530
Türkei	3.430	1.475	305
Iran	245	80	140
Republik Kosovo	:	230	120
Afghanistan	210	85	65
Serbien	330	65	35
Togo	545	85	30
Aserbaidshan	35	25	30
Syrien	35	35	25
Russland	55	55	20
Andere Staatsangehörigkeiten	:	330	235

Quelle: Eurostat (gerundete Werte)

* Die Reihenfolge der zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten richtet sich nach dem Jahr 2010.

Die Widerrufs- bzw. Rücknahmestatistik wird von Eurostat sowohl im Hinblick auf erstinstanzliche Entscheidungen als auch im Hinblick auf endgültig gewährten Status geführt. Im Rahmen dieser Studie kann die Widerrufs- bzw. Rücknahmestatistik für erstinstanzliche Entscheidungen allenfalls theoretisch als Indikator für mögliche Potenzialgrößen für (fortgesetzten) irregulären Aufenthalt in Deutschland gelten. Hier ist jedoch zu betonen, dass ein nicht zu quantifizierender Anteil der Migranten, deren Schutzstatus widerru-

fen wird, auf anderer rechtlicher Grundlage im Land bleiben kann und dass die Anzahl der Personen, die tatsächlich „untertauchen“, nicht abzuschätzen ist. Somit ist diese Statistik als Indikator für irregulären Aufenthalt nicht als aussagekräftig oder gar valide zu erachten.⁹⁶

6.2 Nationale Daten und Schätzungen

6.2.1 Schätzungen zu Umfang und Zusammensetzung der irregulären Bevölkerung 2005 bis 2010

6.2.1.1 Demografische Zusammensetzung und Staatsangehörigkeiten

Stärker noch als bei regulären Migranten gehören irreguläre Migranten der jüngeren Generation an. Polizeidaten deuten darauf hin, dass die klandestine irreguläre Bevölkerung überwiegend zwischen 21 und 40 Jahren alt ist, wobei sich die Altersverteilungen von Männern und Frauen unterscheiden. Männer sind tendenziell jünger, während sich Frauen gleichmäßiger über die Altersjahrgänge verteilen, also sich auch in der Gruppe der über 40-Jährigen substantielle Anteile finden lassen. Der Frauenanteil bei den irregulären Migranten ist geringer als der Männeranteil, aber höher als es Kontrollstatistiken vermuten lassen. Die in der für diese Studie angefertigten Expertise vorgenommenen Schätzungen für klandestine irreguläre Migranten kommen auf einen Frauenanteil von 36 Prozent. Dies entspricht dem gleichen Anteil, der auch für Geduldete aus dem Ausländerzentralregister hervorgeht (vgl. Vogel/Abner 2011: 30f.).

Die wichtigsten Indikatoren deuten darauf hin, dass es sich in Bezug auf die Herkunft der irregulären Migranten in Deutschland um eine sehr heterogene Bevölkerungsgruppe handelt. Aus einer Analyse der häufigsten Staatsangehörigkeiten bei unterschiedlichen Typen von Polizeidaten – neben Daten von Personen mit nicht-aufenthaltsrechtlichen Straftaten (Jedermann-Kriminalität) auch Daten der Bundespolizei, die überwiegend bei der Einreise oder Ausreise erhoben werden – zeigt sich, dass auf die zehn am häufigsten registrierten Staatsangehörigkeiten jeweils nur 50 bis 60 Prozent der Gesamtzahl aller Erfassten entfallen (vgl. Vogel/Abner 2011), d.h. die Bandbreite der Herkunftsländer ist groß.⁹⁷

Die polizeilichen Daten ergeben kein eindeutiges Bild, liefern jedoch wichtige Anhaltspunkte: Offenbar spielt zunächst die absolute Größe der Bevölkerung des Herkunftslandes eine Rolle. China und Indien sind mit rund 1,3 bzw. 1,2 Milliarden Menschen mit Abstand die bevölkerungsreichsten Länder der Welt.⁹⁸ Männliche Inder und Chinesen beiderlei Geschlechts tauchen unter den ersten zehn Staatsangehörigkeiten für illegale Einreise und illegalen Aufenthalt auf, fallen jedoch kaum durch „Jedermann-Kriminalität“ auf.

96 Laut Eurostat wurden im Jahr 2010 in Deutschland insgesamt 2.535 erstinstanzliche Entscheidungen auf Schutzgewährung widerrufen oder zurückgenommen. Es lässt sich somit ein Rückgang im Vergleich zu den Vorjahren feststellen. 2009 waren noch 4.810 Entscheidungen, 2008 sogar 6.345 Entscheidungen widerrufen worden. Hinsichtlich der Herkunftsländer der betroffenen Personen überwogen die Türkei und der Irak (siehe Tabelle 9). Der deutliche Rückgang ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich das Gesamtvolumen der Entscheidungen über Widerrufungsverfahren zwischen 2008 und 2010 von 36.906 um über die Hälfte auf 15.420 verringert hat.

97 In anderen Ländern ist die klandestine Bevölkerung oft viel stärker auf wenige Staatsangehörigkeiten bzw. Herkunftsregionen konzentriert, so etwa in den USA, wo rund 60 Prozent der irregulären Migranten mexikanische Staatsangehörige sind und weitere 20 Prozent aus weiteren lateinamerikanischen Ländern stammen (vgl. Johnson/Hill 2011).

98 Schätzungen gemäß CIA World Factbook (Stand Juli 2011).

Im Durchschnitt stellt die Bundespolizei deutlich mehr Personen einer Staatsangehörigkeit bei der Einreise als beim Aufenthalt fest. Hinsichtlich der Geschlechterverteilung der irregulären Migranten ergeben sich keine eindeutigen Tendenzen der Statistik. So ist Indien nur im Hinblick auf Männer besonders bedeutsam, beim Herkunftsland Nigeria ist es umgekehrt.⁹⁹ Thailänderinnen und Brasilianerinnen tauchen nur zum Tatbestand „illegaler Aufenthalt“ in Bundespolizeidaten unter den zehn quantitativ bedeutsamsten Staatsangehörigkeiten auf. Auch Türkinnen werden von der Bundespolizei in größerer Zahl im Bereich „illegaler Aufenthalt“ als unter „illegale Einreise“ vermerkt. Beides deutet auf die Bedeutung des illegalen Verbleibs von Frauen mit diesen Staatsangehörigkeiten nach einer legalen Einreise hin.

Deutschlands bedeutende Einwanderergruppen aus Drittstaaten sind auch unter den irregulär aufhältigen Staatsangehörigkeiten vertreten, insbesondere aus der Türkei, aber auch aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens (Serbien, Kosovo), der Russischen Föderation und Vietnam. Besonders auffällig ist die Anzahl kosovarischer Staatsangehöriger unter den ersten zehn Staaten, obwohl das Land eine relativ kleine Bevölkerungszahl aufweist. Auch bei den Asylantragstellern sind die Nachfolgestaaten Jugoslawiens überdurchschnittlich stark vertreten. Mit Afghanistan, Iran und Irak sind drei Staatsangehörigkeiten von großen Ländern vertreten, die in bedeutendem Maß zum weltweiten Flüchtlingsstrom beitragen und von denen es beachtliche Minderheiten auch in Deutschland gibt.

Die wichtigsten Staatsangehörigkeiten unter irregulären Migranten lassen sich auf der Basis dieser Beobachtungen in drei Gruppen zusammenfassen:

- Staatsangehörige aus Ländern mit historischen Migrationsbeziehungen zu Deutschland, insbesondere Türkei, die Nachfolgestaaten Jugoslawiens, Russische Föderation und Vietnam;
- Staatsangehörige der bevölkerungsreichsten Länder der Welt, insbesondere China und Indien;
- Staatsangehörige aus Ländern, die in bedeutendem Maße zum weltweiten Flüchtlingsaufkommen beitragen, insbesondere Afghanistan, Iran und Irak.

6.2.1.2 Geschätzter Umfang irregulärer Bevölkerungsgruppen

Die folgenden Abschnitte präsentieren auf der Grundlage der für diese Studie angefertigten Expertise (Vogel/Aßner 2011) Schätzungen über die Größe der irregulären Bevölkerung, wobei nach den eingangs bereits vorgenommenen Definitionen (siehe Abschnitt 1.2) differenziert wird in:

99 Für das Herkunftsland Nigeria ist in den letzten Jahren das verbreitete Phänomen des organisierten Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in Europa beschrieben worden, wobei auch Deutschland als Zielland eine hohe Bedeutung zukommt (vgl. BKA 2011: 11f.; Bohn 2011).

- klandestine Migranten (den Behörden unbekannt, verborgen lebend);
- scheinlegale Migranten (Aufenthalt ist registriert, jedoch auf der Basis falscher Angaben oder Identitäten bzw. ge- oder verfälschter Papiere);
- registrierte Ausreisepflichtige (den Behörden bekannt, ohne regulären Aufenthaltsstatus, z.T. geduldet).

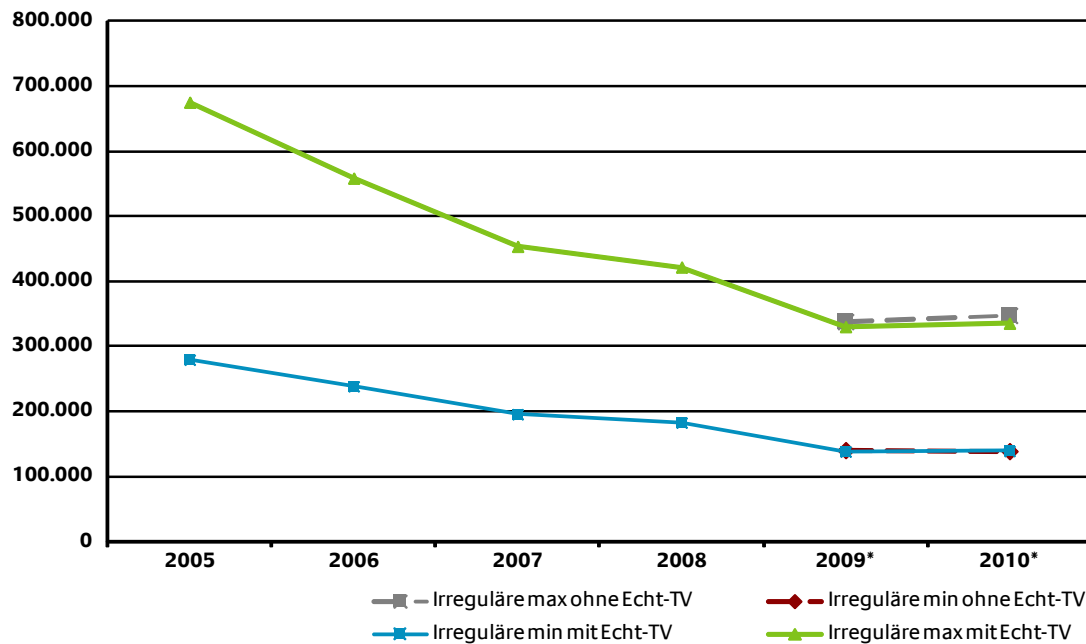
Klandestine irreguläre Bevölkerung

Zur Schätzung einer plausiblen Größenordnung hinsichtlich der Anzahl der Personen, die sich ohne Kenntnis der Behörden illegal im Land aufhalten, bietet es sich an, eine Ober- und Untergrenzenschätzung durchzuführen. Dabei wird eine Multiplikatorlogik angewendet: Irreguläre Migranten lassen sich in einer Teilgesamtheit – z.B. den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik – identifizieren. Zugleich ist eine Bezugsgröße identifizierbar, für die bundesweite amtliche Daten vorliegen (z.B. ausländische Bevölkerung). Dann lässt sich durch eine einfache Multiplikation aus den Verhältnissen der Gruppen zueinander die mögliche Größe der irregulären Bevölkerung hochrechnen. Der auf diese Weise ermittelte Wert lässt sich als Untergrenze interpretieren, wenn es als erwiesen angesehen werden kann, dass irreguläre Migranten in einer Statistik im Vergleich zur Bezugsgröße unterrepräsentiert sind. Umgekehrt stellt der errechnete Wert eine Obergrenze dar, wenn von einer Überrepräsentation irregulärer Migranten ausgegangen werden kann.

Der entsprechende „Korridor“, in dem die tatsächliche Zahl der in Deutschland lebenden klandestinen Migranten mit hoher Wahrscheinlichkeit liegt, lässt sich mit Hilfe verschiedener Datensätze zu bestimmten Deliktarten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ermitteln (vgl. im Einzelnen Vogel/Aßner 2011: 15ff.; Vogel 2009: 6ff.).¹⁰⁰

¹⁰⁰ Zur Methodik: Aus der PKS werden die Daten zu den Tatverdächtigen mit Status „illegal“ zu deutschen (Obergrenze) oder nicht-deutschen, regulären Tatverdächtigen (Untergrenze) ins Verhältnis gesetzt und durch einfache Multiplikation mit der entsprechenden Bevölkerungsgruppe die irreguläre Bevölkerung geschätzt ($A/B \times D = C$). Die zentrale Annahme für die Schätzung der Obergrenze ist dabei, dass irreguläre Migranten im Verhältnis zu Deutschen in der PKS überrepräsentiert sind. Dies wird auf strukturelle Unterschiede zurückgeführt, die höhere Kriminalität bzw. eine höhere Wahrscheinlichkeit, von der Polizei kontrolliert zu werden, implizieren: Geringere Anteile von alten Menschen und kleinen Kindern, höhere Anteile irregulärer Migranten in Städten, höhere Anteile von Menschen, die vom Mehrheitsstereotyp der deutschen Bevölkerung abweichen. Diese strukturellen Unterschiede sind gegenüber der ausländischen Bevölkerung geringer ausgeprägt. Hier wird davon ausgegangen, dass verhaltensbedingte Faktoren dazu führen, dass klandestine Irreguläre unter den Tatverdächtigen im Vergleich zur Bevölkerung unterrepräsentiert sind. Qualitative Studien weisen darauf hin, dass klandestine irreguläre Migranten Polizeikontakt und Kriminalität meiden, weil sie bei jeder Straftat zusätzlich mit der Sanktion der Ausweisung und Abschiebung konfrontiert sein können.

Abbildung 2: Schätzung minimaler und maximaler Größe der klandestinen irregulären Bevölkerung, 2005-2010



Quelle: BKA, eigene Berechnungen auf Grundlage der PKS (siehe auch Vogel 2009; Vogel/Gelbrich 2010)

* Ab 2009 sind die Polizeidaten um Doppelzählungen bereinigt worden, die sich vorher durch die Aggregation der einzelnen Länderdaten ergeben haben (Echt-Tatverdächtigenzählung: ETZ). Daher sind für 2009 und 2010 die bereinigten und unbereinigten Daten enthalten. Die Unterschiede sind jedoch nur gering.

Abbildung 2 zeigt den Verlauf sowohl der Ober- wie auch der Untergrenzenschätzung. Für die Jahre 2005 bis 2009 ist ein relativ kontinuierlicher Rückgang der Zahl der irregulären Migranten zu beobachten. Auch lässt sich für den Verlauf dieser vier Jahre eine Verengung des Schätzbereiches feststellen. Von 2009 auf 2010 bleiben die geschätzten Zahlen im Wesentlichen konstant. Im Jahr 2010 lag nach dieser Schätzung die tatsächliche unbekannte Größe der klandestinen irregulären Bevölkerung zwischen 140.000 und 340.000, ohne dass gesagt werden kann, ob sie näher an der Ober- oder an der Untergrenze liegt. Dank erstmals vorliegender detaillierter polizeilicher Daten konnten die der Schätzung zugrundeliegenden Annahmen besser überprüft werden. Dies legte eine geringere Validität als bisher angenommen offen. Die durchgeführten Alternativrechnungen zeigten jedoch eine Bestätigung des Trends. Eine vorsichtigere Einschätzung, dass es in Deutschland zwischen 100.000 und 400.000 klandestine irreguläre Migranten gibt, kann damit als gut begründet angesehen werden.¹⁰¹

Zur Darstellung des allgemein rückläufigen Trends können zusätzlich die Entwicklung bei ausgewählten Delikten der Allgemeinkriminalität (Abbildung 3) sowie die Entwicklung bei den verschiedenen Indikatoren für illegalen Aufenthalt (Abbildung 4) in der PKS herangezogen werden. Der Trend weist im Betrachtungszeitraum nach unten und

¹⁰¹ In einer Alternativschätzung wurde statt Jedermann-Straftaten nur der Straftatbestand „Beförderungerschleichung“ zugrunde gelegt. Daraus ergibt sich ein erweiterter Korridor von 115.000 bis 385.000 irregulären Migranten (vgl. Vogel/Abner 2011: 19).

stabilisiert sich im Jahr 2010. Der Anstieg bei ‚illegalem Aufenthalt‘ und gleichzeitigem Rückgang der ‚illegalen Einreise‘ kann dadurch erklärt werden, dass seit 2009 auch die östlichen Nachbarstaaten zu den Schengen-Staaten gehören, so dass auch dort die stationären Grenzkontrollen durch Kontrollen im 30km-Grenzbereich ersetzt wurden, deren Art und Umfang durch von der BPol angefertigte Lagebilder bestimmt wird.

Abbildung 3: Tatverdächtige mit Status „illegal“ in ausgewählten PKS-Schlüsseln

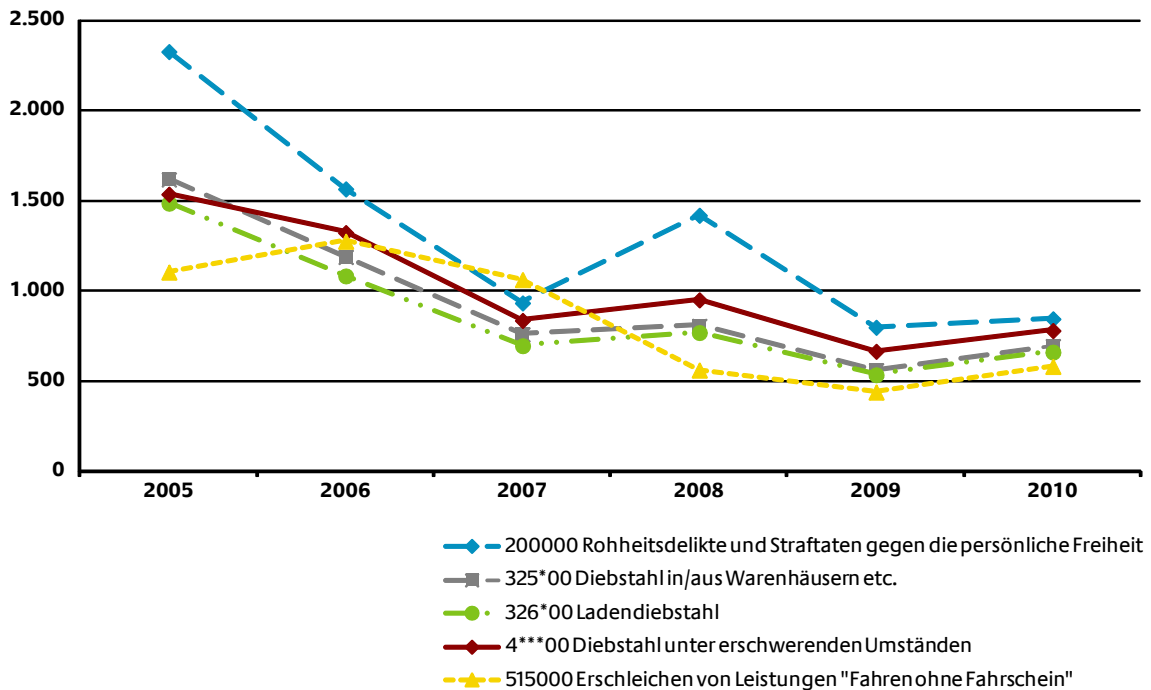
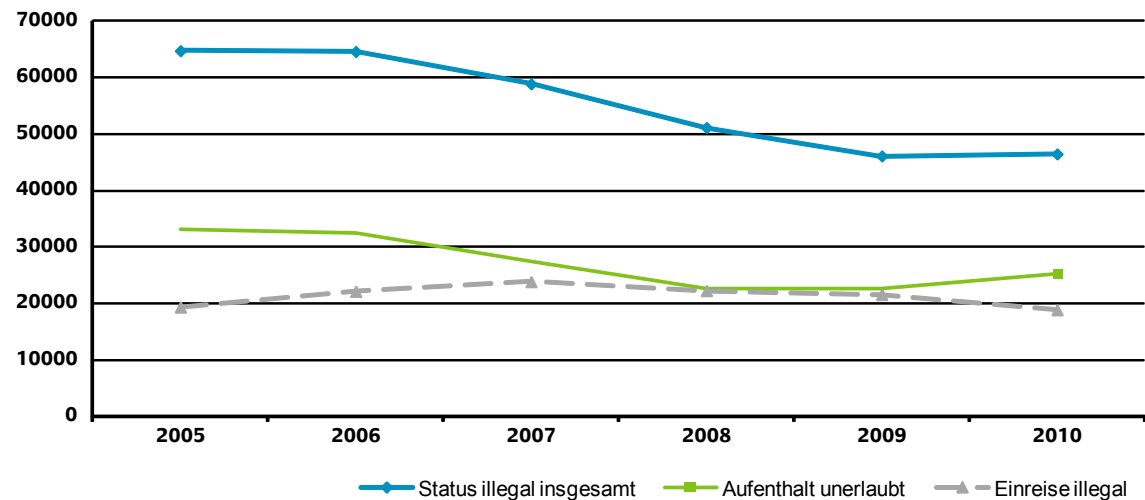


Abbildung 4: Indikatoren für die Entwicklung der irregulären Migration aus der PKS

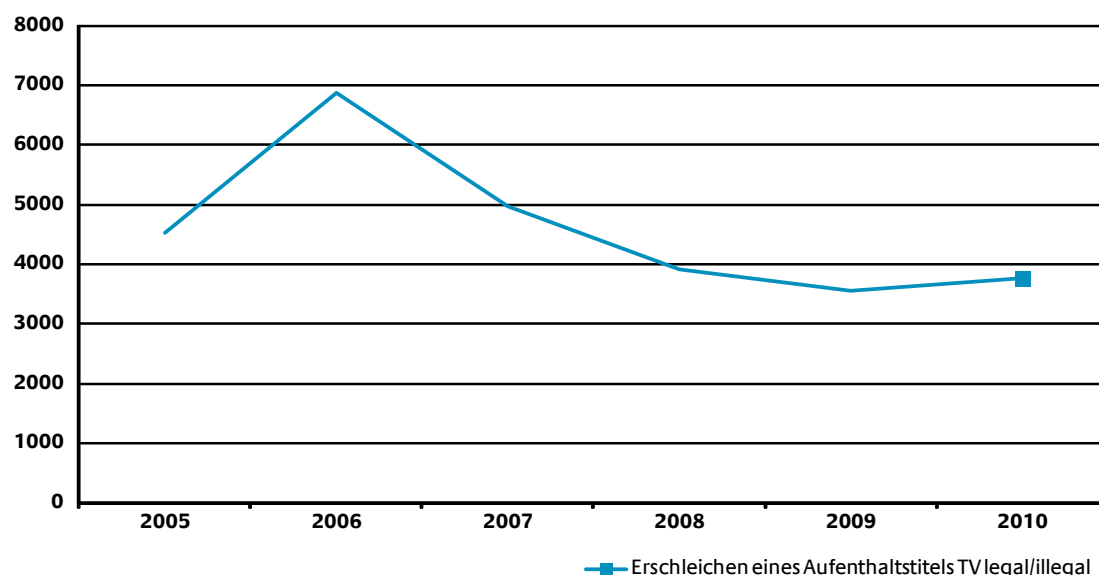


Scheinlegale Bevölkerung

Zur Anzahl der Drittstaatsangehörigen, die in den Melderegistern eingetragen sind und über einen regulären Aufenthaltstitel verfügen, diesen aber mit falschen Dokumenten, Angaben oder Identitäten erlangt haben, gibt es keine Schätzungen. Allenfalls können Statistiken zur Bestimmung des Hellfeldes, also der aufgedeckten Fälle, herangezogen werden, in denen strafrechtliche Ermittlungen durchgeführt wurden. Gemäß polizeilicher Kriminalstatistik des BKA wurden im Jahr 2010 insgesamt 4.554 Tatverdächtige wegen Erschleichens eines Aufenthaltstitels registriert (gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). In rund 83 Prozent der Fälle (3.762 Personen) handelte es sich bei den Tatverdächtigen um Ausländer. 791 Fälle betrafen Scheinehen und 992 Fälle sonstiger Arten, sich eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis zu „erschleichen“ oder diese unbefugt einzusetzen.¹⁰² Hinzu kommen Ermittlungen wegen Visumserschleichungen im Zusammenhang mit Scheinehen (750 Personen) bzw. anderen Begehungsarten (2.043), wobei nicht bekannt ist, ob es in diesen Fällen überhaupt zu einem illegalen Aufenthalt in Deutschland gekommen ist. Unter den nichtdeutschen Tatverdächtigen befanden sich türkische, vietnamesische und kosovarische Staatsangehörige auf den vordersten drei Plätzen.

Abbildung 5 zeigt den Trend bei der Entwicklung der ausländischen Tatverdächtigen gemäß PKS, gegen die wegen Erschleichens oder illegalem Gebrauch eines Aufenthaltstitels ermittelt wird. Abgesehen von einem deutlichen Anstieg 2006 folgt die Entwicklung dem Trend anderer Indikatoren, die einen Rückgang im Zeitablauf anzeigen, der jedoch im Jahr 2010 zum Stillstand gekommen ist.

Abbildung 5: Ausländische Tatverdächtige wegen Erschleichen eines Aufenthaltstitels, 2005-2010



Quelle: BKA PKS 2005-2010, Tabelle 61, eigene Berechnungen zu Straftat 725300 insgesamt

¹⁰² Der Anteil der Beihelfer, die nicht für ihren eigenen Aufenthalt strafbar handelten, kann nicht ermittelt werden. Er dürfte jedoch zumindest beim Straftatbestand der Scheinehe recht hoch sein, da es sich bei fast 39 Prozent der Tatverdächtigen um deutsche Staatsangehörige handelte.

Registrierte Ausreisepflichtige

Die Zahl der Geduldeten ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen, vor allem durch Altfallregelungen, die einen Übergang in einen regulären Status ermöglicht haben. Während es 2006 noch rund 175.000 Geduldete in Deutschland gab, ging die Zahl bis zum Jahresende 2010 auf rund 87.000 zurück (siehe Tabelle 10).

Die Anzahl der Ausreisepflichtigen wird durch eine Aggregation verschiedener Speichersachverhalte im AZR ermittelt. Dazu zählen außer den Geduldeten u.a. Häftlinge, Personen, die einen Asylfolgeantrag gestellt haben und hierüber nur eine Eingangsbestätigung des BAMF erhalten haben und Personen, denen eine Ausreisefrist gesetzt wurde. In letzterem Fall erhalten sie zur Bestätigung der Ausreisefrist eine Grenzübertrittsbescheinigung, die bei der Ausreise abgegeben werden soll. Addiert man die Zahl der Geduldeten und die Zahl der sonstigen als ausreisepflichtig gespeicherten Ausländer ohne Duldung, so lässt sich die Gesamtzahl der Ausreisepflichtigen ermitteln. Demnach hielten sich zum Stichtag 31. Dezember 2010 insgesamt 118.118 Drittstaatsangehörige, die zur Ausreise verpflichtet sind, im Bundesgebiet auf.

Tabelle 10: Registrierte Ausreisepflichtige mit Duldung zum 31.12. des jeweiligen Jahres, 2006-2010*

2006	174.980
2007	134.975
2008	104.945
2009	89.498
2010	87.247

Quelle: BAMF (Sonderauswertung AZR, Stand 02.09.2011).
* Die Duldungszahlen der Sonderauswertung sind z.T. höher als in der Vergangenheit veröffentlichte Zahlen (siehe z.B. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2).

6.2.2 Annahmen über Zu- und Abflüsse bei der irregulären Bevölkerung

Im vorherigen Abschnitt wurden Bestandsgrößen der in Deutschland lebenden irregulären Bevölkerung geschätzt und der Trend ihrer Veränderung zwischen 2005 und 2010 dargestellt. Hinter dem tendenziell sinkenden Trend können sich erhebliche Bewegungen in unterschiedliche Richtungen verbergen, und zwar nicht nur physisch (im Sinne von Wanderungen) über die Grenzen hinweg, sondern auch zwischen irregulären klandestinen Migranten, registrierten Ausreisepflichtigen, Asylbewerbern und regulären Migranten. Stromgrößen von irregulären Migranten können also nach den drei Arten „demografisch“, „geografisch“ und auf den „Status bezogen“ unterschieden werden. Demografische Parameter sind Geburten und Sterbefälle. Unter geografischen oder grenzbezogenen Stromgrößen können sämtliche Ein- und Ausreisen der verschiedenen Gruppen irregulärer Migranten verstanden werden. Statusbezogene Veränderungen beziehen sich auf die Möglichkeit vom Wechsel aus einem unerlaubten Aufenthalt in einem regulären Status und umgekehrt. Ein Abfluss liegt in diesem Zusammenhang etwa vor, wenn ein illegal eingereister Migrant eine Aufenthaltsgestattung bzw. eine Aufenthaltsgenehmigung als Folge eines Asylantrags erhält oder wenn eine ausreisepflichtige Person z.B. durch Eheschließung ihren Aufenthalt regularisiert. Zuflüsse ergeben sich durch Verlust eines regulären Aufenthaltsstatus (z.B. Auslaufen einer befristeten Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken oder Widerruf des Flüchtlingsstatus) und den damit verbundenen Rückfall in einen irregulären Aufenthalt (vgl. Cyrus 2009: 64ff.).

6.2.3 Beschäftigung irregulärer Migranten ohne Arbeitserlaubnis

Die Phänomene Schattenwirtschaft und illegale Beschäftigung sind in Deutschland bereits seit mehreren Jahren Gegenstand intensiver Diskussionen und politischer Maßnahmen, u.a. durch die Zuständigkeit einer eigenen Einheit der Zollverwaltung (siehe Abschnitt 2.2.1). Dabei macht die illegale Beschäftigung von irregulären Migranten nur einen kleinen Teil des Gesamtphänomens aus. Weil über Nutzen und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Eindämmung der Schwarzarbeit bislang wenig bekannt ist, gibt es Bestrebungen, die Arbeit der FKS zu evaluieren (vgl. Bundesrechnungshof 2008). Bisher waren nach Auffassung der Bundesregierung jedoch die vorgeschlagenen Evaluationsprojekte wegen methodischer Schwierigkeiten nicht geeignet, die Wirkung der Maßnahmen der FKS auf den Umfang der Schwarzarbeit tatsächlich zu messen.¹⁰³ Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive ist indes festgestellt worden, dass in den letzten Jahren die Schwarzarbeit in Deutschland durch härtere Strafen und vermehrten Personaleinsatz zu ihrer Bekämpfung nicht nachhaltig eingedämmt werden konnte (Enste/Schneider 2006).

Die Datenverfügbarkeit ist weiterhin beschränkt. Obwohl in Deutschland umfangreiche verdachtsunabhängige Kontrollen an Arbeitsstellen durchgeführt und sämtliche Formen der illegalen Beschäftigung u.a. durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit verfolgt werden, lassen sich kaum abgesicherte Aussagen zum Umfang illegalen Aufenthalts und zum Umfang illegaler Beschäftigung bei Migranten mit legalem Aufenthalt machen (vgl. Junkert/Kreienbrink 2008: 15).

Die vorliegenden Erkenntnisse deuten jedoch auf eine eher geringe Bedeutung der Erwerbstätigkeit von irregulären Migranten außerhalb von Privathaushalten hin.¹⁰⁴ Im Jahr 2010 wurden insgesamt 510.425 Personen an Arbeitsstellen kontrolliert und 1.173 Ermittlungsverfahren wegen „illegalen Aufenthalts“ erledigt, die typischerweise durch Personenbefragungen zustande kommen. Im gleichen Jahr wurden jedoch insgesamt 10.010 Verfahren wegen Beschäftigung bei „fehlender Arbeitserlaubnis“ abgeschlossen. Dies deutet auf eine hohe Bedeutung der illegalen Ausländerbeschäftigung bei Personen hin, deren Aufenthalt in Deutschland erlaubt oder geduldet wird, also z.B. Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaatsangehörige mit einer Duldung (vgl. dazu im Einzelnen Vogel/Abner 2011: 27ff.).

6.2.4 Weitere nationale Statistiken im Zusammenhang mit irregulärer Migration

Reiseschwundstatistik

Im Rahmen seiner Zuständigkeit für das Asylverfahren wird beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die so genannte Reiseschwund-Statistik geführt. Die Statistik erfasst Asylsuchende, die sich im Anschluss an ihre erste Registrierung nicht in der für ihre

103 Elfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, BT-Drs. 16/13768 vom 3. Juli 2009, S. 15.

104 Das Ausmaß irregulärer Beschäftigung in Privathaushalten ist noch schwerer abzuschätzen, da eine Erfassung durch die FKS so gut wie gar nicht erfolgt und andere systematische Kontrollinstrumentarien nicht vorhanden sind.

Unterbringung zuständige Erstaufnahmeeinrichtung bzw. der für die Bearbeitung ihres Asylantrags vorgesehene Stelle des BAMF melden, sondern zunächst auf das Asylverfahren verzichten, um illegal in der bevorzugten Stadt/Region zu bleiben oder dorthin zu reisen. Sie enthält die Fälle pro Nationalität und (Sende-) Erstaufnahmeeinrichtung eines Bundeslandes, bei der eine Person vorgespochen hat und von der aus sie an eine andere Stelle verwiesen wurde,¹⁰⁵ aber sich nicht in der (Ziel-)Erstaufnahmeeinrichtung gemeldet bzw. in der nach der EASY-Verteilung zuständigen Außenstelle keinen Asylantrag gestellt hat. Im Jahr 2010 gab es 42.260 EASY-Verteilungen. Davon kamen 6,1 Prozent (2.595 Personen) der Verteilung nicht nach. 2010 ist Berlin die (Sende-)Erstaufnahmeeinrichtung, welche mit 34 Prozent den mit Abstand größten Anteil am bundesweiten Gesamtreiseschwund hatte. Bezogen auf die Berliner Erstmeldungen (3.633 Personen) waren es 24,3 Prozent. Darunter fanden sich besonders viele vietnamesische Staatsangehörige. Überproportional hoch war auch der Schwund von Personen aus Bangladesch, Kongo, Libanon und der Russischen Föderation.¹⁰⁶

Die Reiseschwund-Statistik sagt damit eher etwas über geografische Aufenthaltschwerpunkte von bestimmten Gruppen von Drittstaatsangehörigen aus, als über die Bedeutung des „Untertauchens“ nach Nationalitäten. So existieren in Berlin starke „Communities“ von Landsleuten, denen sich Asylsuchende unter Inkaufnahme der Illegalität offenbar anschließen wollen. Auf entsprechende „Communities“ weisen die Reiseschwundzahlen für die Herkunftsländer Serbien, Irak und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien in Dortmund, für Afghanistan in Hamburg sowie für Irak in München hin.

Identitätsfeststellungen und Befragungen zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise

Zur Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet darf die Bundespolizei auch ohne konkrete Veranlassung im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern sowie bundesweit im Einzugsbereich der Bahn bzw. an Flughäfen Personen anhalten, um ihre Identität festzustellen und zu befragen (§§ 22 und 23 Bundespolizeigesetz). Diese Identitätsfeststellungen dienen u.a. der Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreisen in das Bundesgebiet.

Die Anzahl der zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhütung von Straftaten vorgenommenen Befragungen und Identitätsfeststellungen (gemäß § 22 Abs. 1a und § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG) ist in den vergangenen Jahren stetig und deutlich gestiegen; insgesamt ergibt sich zwischen 2005 und 2010 eine Steigerung um über 277 Prozent von 1,09 Mio. auf rund 3,03 Mio.¹⁰⁷ Erkenntnisse zum Vorkommen illegaler Einreise bestimmter Ausländergruppen liefert die Statistik indes nicht: Zum einen werden bei den Identitätsfeststellungen und Befragungen weder die Staatsangehörigkeit noch der aufenthalts- bzw. asylrechtliche Status des Ausländers erhoben. Zum anderen

¹⁰⁵ Mit Hilfe des bundesweiten IT-Verteilungssystems EASY (Erstverteilung von Asylbewerbern) werden Antragsteller nach einem bestimmten Schlüssel auf die Länder verteilt (vgl. Schneider 2009: 36).

¹⁰⁶ Entscheider-Brief. Informations-Schnelldienst, 18. Jahrgang, Nr. 6/2011, S. 1.

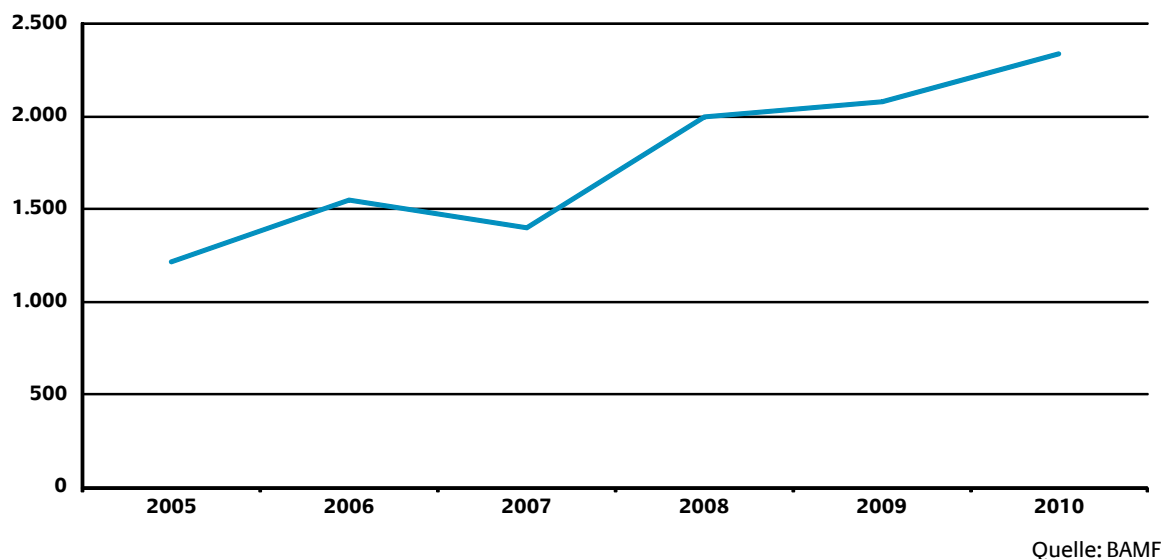
¹⁰⁷ Berechnung auf Basis von BT-Drs. 17/6778, S. 2.

können die Steigerungen auf eine allgemein gestiegene Mobilität im grenznahen Bereich und/oder eine erhöhte Kontrollsdichte durch die Bundespolizei zurückzuführen sein.

Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer

Bei ViLA handelt es sich um ein System zur Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer.¹⁰⁸ Hierbei geht es um Personen, die aus der Illegalität heraus bei Behörden auftauchen, aber keinen Asylantrag stellen und nicht bereits unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und ab- bzw. zurückgeschoben wurden. Sie werden seit 2005 wie Asylbewerber auf die Bundesländer verteilt (§ 15a AufenthG).

Abbildung 6: Über ViLA verteilte, unerlaubt eingereiste Ausländer, 2005-2010



Die Zahl der auf diese Weise erfassten und verteilten illegal eingereisten Drittstaatsangehörigen hat sich in den letzten Jahren sukzessive erhöht (Abbildung 6). Unter den zehn ranghöchsten Nationalitäten befanden sich in den Jahren 2005 bis 2010 stets Staatsangehörige Serbiens (bzw. Serbien und Montenegros), Bosnien und Herzegowinas, Vietnams und der Türkei, seit 2006 auch Ghanas. In den Jahren 2009 und 2010 waren ferner afghanische und irakische Staatsangehörige unter den Top 10 vertreten.

Unanfechtbarkeitsstatistik

Zusätzlich zur Entscheidungsstatistik über Asylverfahren gemäß den Vorgaben für Datenlieferungen an Eurostat wird auf nationaler Ebene auch eine Statistik über unanfechtbare Entscheidungen in Asylsachen geführt. Unanfechtbare Entscheidungen sind zum einen Entscheidungen des BAMF, die unanfechtbar waren oder nicht angefochten wurden, zum anderen unanfechtbare Gerichtsurteile. Dieser nationalen Unanfechtbarkeitsstatistik kann allgemein eine höhere Aussagekraft beigemessen werden als den Statistiken von Eurostat über erstinstanzliche Entscheidungen auf der einen Seite und solchen

108 Vgl. Der Einzelentscheider-Brief 12/2005, S. 1. Das System wird beim BAMF betrieben.

„endgültigen“ Entscheidungen auf der anderen Seite, die auf Klage-, Berufungs- oder Revisionsverfahren zurückgehen. Im Hinblick auf das Ausmaß irregulären Aufenthalts ist jedoch auch die Unanfechtbarkeitsstatistik kein valider Indikator. Personen, deren Status widerrufen wurde, bilden lediglich ein theoretisches Potential (siehe dazu bereits Abschnitt 6.1.5).

Tabelle 11: Unanfechtbare Entscheidungen über Asylanträge, 2010

Staatsangehörigkeit	Summe Entscheidungen	Anerkennungen als Asylberechtigte	Gewährung von Flüchtlingschutz	Subsidiärer Schutz	Ablehnungen	kein weiteres Verfahren	formelle Verfahrenserledigungen
Serbien	2.507	-	1	32	1.611	399	464
Irak	5.877	28	3.404	211	1.320	578	336
Türkei	1.989	99	236	79	997	256	322
Republik Kosovo	1.925	-	11	115	982	367	450
Vietnam	1.219	1	8	16	932	168	94
Mazedonien	1.491	-	-	7	931	135	418
Indien	981	-	9	5	837	82	48
Russische Föderation	1.346	8	277	111	531	137	282
Nigeria	762	-	15	56	505	50	136
Algerien	639	-	2	5	439	97	96
Libanon	593	-	6	19	424	62	82
Syrien	1.169	29	353	79	391	212	105
Aserbaidshan	677	19	65	41	357	67	128
China	496	13	67	7	347	41	21
Pakistan	533	22	89	12	302	65	43
Afghansitan	2.987	23	677	1.771	293	32	191
Georgien	829	5	4	9	273	75	463
Iran	2.234	263	1.303	124	254	133	157
Ghana	284	-	1	11	188	26	58
Armenien	357	-	12	27	186	63	69
Sonstige	6.753	277	1.390	583	2.949	601	1.003
Insgeamt	35.648	737	7.930	3.320	15.049	3.646	4.966

Quelle: BAMF

Aus der Unanfechtbarkeitsstatistik ergibt sich, dass es sich im Jahr 2010 mit 15.049 in knapp der Hälfte aller unanfechtbaren Entscheidungen um Ablehnungen handelte (Tabelle 11). Ein weiterer großer Anteil (zusammengenommen 8.612) betraf formelle Verfahrenserledigungen und Verfahrenseinstellungen bzw. -abbrüche. Die höchsten absoluten Zahlen an Ablehnungen entfielen dabei auf serbische (1.611) und irakische Staatsangehörige (1.320), gefolgt von türkischen, kosovarischen, vietnamesischen und mazedonischen Staatsangehörigen, auf die jeweils knapp unter eintausend Ablehnungen entfielen. Eine weitere bedeutsame Gruppe waren indische Staatsangehörige (837).

Aus dem Mehrjahresvergleich der unanfechtbaren Ablehnungen zwischen 2005 und 2010 (siehe Tabelle 13 in Anhang III) wird deutlich, dass Staatsangehörige aus Serbien und Montenegro (einschließlich der Vorgänger- und Nachfolgestaaten) die zahlenmäßig mit Abstand wichtigste Gruppe ausmachten, gefolgt von türkischen Staatsangehörigen. Aber auch irakische und russische Staatsangehörige befanden sich jeweils unter den zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten bei den Ablehnungen. Auf indische Staatsangehörige, die erst 2009 und 2010 unter den Top-10 waren, entfielen wachsende Anteile der Ablehnungen, hingegen sank die Zahl der Ablehnungen bei iranischen und afghanischen Staatsangehörigen.

Regularisierungen über Härtefallkommissionen

Nach Angaben der Bundesregierung lebten zum 31. Dezember 2010 in der Bundesrepublik Deutschland 5.455 Ausländer, denen eine Aufenthaltserlaubnis infolge der Härtefallregelung nach § 23a AufenthG erteilt wurde (siehe Abschnitt 3.4.3). Darunter waren vorwiegend Staatsangehörige der Türkei sowie Staatsangehörige der Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien (Tabelle 12).

Tabelle 12: Personen mit regulisiertem Aufenthalt (Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG), 2010

Staatsangehörigkeit	
Kosovo	747
Türkei	744
Serbien	510
Serbien (alt)	340
Bosnien Herzegowina	318
Serbien und Montenegro (ehemals)	305
Jugoslawien (ehemals)	195
Syrien	186
Russische Föderation	170
Armenien	167
Sonstige	1.773
Insgesamt	5.455

Quelle: Bundesregierung (BT-Drs. 17/4791)

6.2.5 Kosten der Maßnahmen gegen irreguläre Migration

Migrationskontrolle und das Monitoring von Wanderungsbewegungen haben letztlich immer das Ziel, nur reguläre Aufenthalte zuzulassen und unerlaubte Einreisen bzw. den illegalen Aufenthalt zu verhindern bzw. zu beenden. Die ganzheitliche Aufgabe des Migrationsmanagements ist äußerst vielfältig und wird in Deutschland unter Beteiligung einer Reihe von Akteuren (vor allem im Bereich der öffentlichen Verwaltung) erledigt. Sie ist jedoch in vielen Bereichen verwoben mit der Erledigung anderer hoheitlicher Aufgaben. Selbst eindeutig kontrollpolitisch ausgerichtete Mechanismen haben oftmals mehrere Funktionen und existieren nicht allein aufgrund der Existenz illegaler Migration bzw. zu deren Verhinderung oder Verringerung. So dienen selbst Ausgaben für Grenzkontrollen weiteren Zwecken, z.B. der Eindämmung von Schmuggel oder Kriminalität (vgl. Schönwälder et al. 2004: 59). Indes ist bislang noch kein Versuch unternommen worden, die Kosten

zur Verhinderung irregulärer Migration genau zu beziffern. Da die Verhinderung irregulärer Migration in andere Aufgaben integriert ist, wäre der Anteil der Migrationskontrollkosten nur durch aufwändige Studien unter Berücksichtigung der genauen Arbeitsabläufe der beteiligten Behörden zu ermitteln. Einer umfassenden Erhebung und Auswertung müsste also eine genaue und plausible Konzeptualisierung vorausgehen. Beides ist jedoch im Rahmen dieser Studie weder vorgesehen noch zu leisten. Bereits in einer früheren EMN-Studie ist jedoch festgestellt worden, dass Deutschland im Vergleich der EU-Staaten zu den Ländern gehörte, die im Bereich irregulärer Migration am meisten finanzielle Mittel für sicherheits- und kontrollpolitische Maßnahmen aufwendeten (vgl. EMN 2007: 31). Insgesamt kann für die Gemeinschaft davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben zur Migrationskontrolle und -verhinderung in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind.

Im Folgenden soll jedoch auf der Grundlage von Überlegungen in der für diese Studie erstellten Expertise (Vogel/Aßner 2011) knapp aufgezeigt werden, welche Posten bei einer umfassenden Analyse der Kosten der Bekämpfung irregulärer Migration ggf. zu berücksichtigen wären.

Mögliche Kostenstellen einer Gesamtkalkulation

Bei der Konzeptualisierung einer Gesamtkostenmessung wären unterschiedliche Dimensionen zu berücksichtigen: So lassen sich Migrationskontrollmaßnahmen danach differenzieren, wo sie im Migrationsprozess ansetzen: im Ausland vor der Ausreise, an der Grenze, während des Aufenthalts oder im Zusammenhang mit der Rückkehr (Vogel 2000, S. 397). Es sollten Maßnahmen eingeschlossen werden, die einen unberechtigten Zugang zur legalen Sphäre verhindern (z.B. Passkontrollen bei der Einreise am Flughafen oder Befragungen zur Verhinderung von Scheinehen) wie auch Maßnahmen, die konkret zur Aufdeckung von Illegalität durchgeführt werden (z.B. Personenkontrollen durch mobile Kräfte der Grenzbehörden oder Ermittlungen gegen Schleuser).

In unterschiedlicher Form fallen somit bei unterschiedlichen Akteuren schwer überschaubare materielle Kosten an. Die Liste (Abbildung 7) erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie konzentriert sich auf Organisationen, deren Aufgaben zu einem großen Teil mit Migrationskontrolle in Zusammenhang stehen, und Organisationen, deren Tätigkeit für die Migrationskontrolle besonders relevant ist. Kosten entstehen nicht nur in öffentlichen Haushalten, sondern werden auch durch staatliche Regulierungen auf Privatpersonen und Unternehmen verlagert.

Kosten von Einzelmaßnahmen

Grundsätzlich lassen sich z.T. für einzelne Maßnahmen, die explizit oder implizit mit dem Ziel der Bekämpfung irregulärer Migration eingeführt werden, die tatsächlich oder wahrscheinlich anfallenden Kosten ermitteln. So belaufen sich beispielsweise die voraussichtlichen Kosten für die Einrichtung einer Visa-Warndatei (siehe Abschnitt 3.1.3) nach Angaben der Bundesregierung auf rund 6,9 Mio. Euro;¹⁰⁹ im laufenden Betrieb ist mit jähr-

109 Vgl. BT-Drs. 17/7994 vom 30. November 2011.

lichen Kosten in Höhe von rund 1 Mio. Euro zu rechnen. Vereinzelt lassen sich Kostenstellen im Bereich der Verhinderung oder Beendigung irregulärer Migration auch aus dem jährlichen Haushaltsplan (z.B. Titel 0625, Bundespolizei) ableiten oder gehen aus entsprechenden Auskünften der Bundesregierung im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen hervor.¹¹⁰

Auf die Darstellung der Kosten solcher einzelnen Maßnahmen, die öffentlichen Dokumenten zu entnehmen sind, wird im Rahmen dieser Studie jedoch verzichtet. Einerseits würde aus den oben bereits genannten Gründen eine solche Aufstellung kursorisch bleiben, da entsprechende Kostenstellen nicht immer ermittelt werden können. Andererseits ist in vielen Fällen nicht klar abzugrenzen, welcher Kostenanteil einer Maßnahme tatsächlich dem konkreten Ziel der Verhinderung oder Verringerung irregulärer Migration dient. Schließlich würde die Aufstellung aller Maßnahmen, die aus öffentlichen Dokumenten zu ermitteln sind, auch den Rahmen dieser Studie sprengen.

Abbildung 7: Kostenstellen im Bereich der Migrationskontrolle bei unterschiedlichen Akteuren

Europäische Union	
•	finanzielle Unterstützung für Drittstaaten im Zuge der Verhandlung von Rücknahmeabkommen
•	Finanzierungen von Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Außengrenzfonds 2007-2013 (davon entfallen ca. 84 Mio. auf Deutschland).
•	Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX
•	Europäische Agenturen und Monitoring-Einrichtungen, soweit Forschung und Monitoring an Kontrollzielen orientiert ist (EASO, EMN)
Bund	
•	Visumsvergabeabteilungen in Botschaften (Auswärtiges Amt)
•	Bundespolizei (soweit nicht für andere bundespolizeiliche Maßnahmen eingesetzt)
•	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (soweit nicht mit integrationspolitischen Aufgaben betraut)
•	Ausländerzentralregister
•	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration (GASIM) bzw. daran beteiligte Behörden
•	FKS (soweit mit aufenthaltsrechtlichen Sachverhalten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung befasst)
•	BKA (operative und EDV-bezogene migrationspolitische Aufgaben)
Länder und Gemeinden	
•	Polizei (soweit mit aufenthaltsrechtlichen Straftaten befasst)
•	Rechtspflege (soweit mit aufenthaltsrechtlichen Straftaten befasst)
•	Ausländerbehörden
•	Kosten der Abschiebehaft
Unternehmen	
•	Kontrollkosten zur Vermeidung von Sanktionen für Transportunternehmer (Carrier Sanctions)
•	Kontrollkosten zur Vermeidung von Arbeitgeberstrafen
Migranten	
•	Visumsgebühren

Quelle: Vogel/Abner 2011

110 Vgl. z.B. die Ausweisung der Kosten für gemeinsame Flüge zur Rückführung im Rahmen von FRONTEX-Aktionen auf BT-Drs. 17/7288 vom 10. Oktober 2011, S. 4-6 oder die Informationen zu den Kosten und deren Verteilung im Bereich der Abschiebungen auf BT-Drs. 17/5460 vom 12. April 2011, S. 31.

7 Schlussfolgerungen

Das Maßnahmenspektrum zum Umgang mit dem Phänomen der irregulären Migration ist in Deutschland sehr breit. Dazu gehören restriktiv-hoheitsrechtliche Maßnahmen der Kontrolle, die u.a. dem Grundbedürfnis nach staatlicher Souveränität, Sicherheit und Integrität sowie dem Ziel der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung dienen. Daneben existieren aber auch lösungsorientierte Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele, einerseits irreguläre Migrationsbewegungen gar nicht erst entstehen zu lassen, sowie andererseits die Problematiken zu minimieren, die im Zusammenhang mit irregulärem Aufenthalt für die betroffenen Ausländer wie für die Gesellschaft entstehen können. In den folgenden Absätzen werden einige Kernpunkte und Ergebnisse aus den verschiedenen Bereichen der Studie hervorgehoben und bewertet.

Verhinderung und Aufdeckung irregulärer Zuwanderung durch Migrationskontrollpolitik

Das deutsche System der Migrationskontrolle funktioniert durch externe Kontrollen (z.B. über das Visa-Verfahren und die Außengrenzkontrollen) sowie durch ein System von internen Kontrollen mittels Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen. Hinzu kommen Kontrollmechanismen, die über Datenaustausch, Behördenkooperation und Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen funktionieren. Aufgrund der relativ hohen Zahl der Kontrollen sowie der intensiven Kooperation und datentechnischen Verbindungen ist die Kontrolldichte an den Grenzen und im Land als hoch anzusehen. Während systematische Evaluierungen der Kontrollen schwierig sind und bislang nicht durchgeführt wurden, wird aus der operativen Praxis der mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Personenverkehrs beauftragten Behörden deutlich, dass Deutschland über ein vergleichsweise ausgefeiltes System der Grenzsicherung und -kontrolle verfügt. Im europäischen und internationalen Rahmen kann es sich mit seinen Kompetenzen konstruktiv einbringen. Vor allem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundespolizei sind in zahlreiche Projekte sowohl im Rahmen des Außengrenzenfonds als auch des Rückkehrfonds aktiv eingebunden.

Größenordnung und Struktur der Gruppe der irregulären Migranten

Eine für diese Studie vorgenommene Datenanalyse bestätigt, dass die Zahl der in Deutschland lebenden irregulären Migranten in der Vergangenheit häufig zu hoch eingeschätzt wurde und in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre deutlich zurückgegangen ist. Ein von 2005 bis 2009 beobachtbarer Abwärtstrend scheint der aktualisierten Schätzung zufolge indes 2010 zum Stillstand gekommen zu sein. Erstmals auswertbare detaillierte polizeiliche Daten ermöglichten eine bessere Überprüfung der bisherigen Schätzmethoden. Dennoch kann lediglich eine grobe Spannweite zur wahrscheinlichen Zahl der irregulären Migranten in Deutschland angegeben werden. Nach der für diese Studie vorgenommenen aktuellen Schätzung gab es im Jahr 2010 zwischen 100.000 und 400.000 klandestine irreguläre Migranten.

Irreguläre Migranten in Deutschland sind eine sehr heterogene Gruppe, wobei jüngere Altersgruppen im Vergleich zur durchschnittlichen Migrantenbevölkerung überrepräsentiert sind. Polizeidaten deuten darauf hin, dass die klandestine irreguläre Bevölkerung überwiegend zwischen 21 und 40 Jahren alt ist, wobei sich die Altersverteilungen von Männern und Frauen unterscheiden. Männer sind tendenziell jünger, während sich Frauen gleichmäßiger über die Altersjahrgänge verteilen. Insgesamt ist von einem Frauenanteil von etwa 36 Prozent auszugehen. Anders als in verschiedenen Ländern mit einem signifikanten Maß an Zuwanderung ist die klandestine Bevölkerung in Deutschland nicht auf wenige Staatsangehörigkeiten konzentriert. Die wichtigsten Staatsangehörigkeiten unter irregulären Migranten lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen: Staatsangehörige aus Ländern mit historischen Migrationsbeziehungen zu Deutschland, Staatsangehörige der bevölkerungsreichsten Länder der Welt sowie Staatsangehörige aus Ländern, die in bedeutendem Maße zum weltweiten Flüchtlingsaufkommen beitragen.

Beendigung illegaler Aufenthalte und Verbesserung der menschenrechtlichen Situation

Konstruktive Ansätze zur Lösung des Dilemmas zwischen der ordnungsrechtlichen Perspektive, irreguläre Migration zu bekämpfen und sie unter keinen Umständen zu tolerieren, und dem Anspruch der universellen Gültigkeit von Menschenrechten sind in den letzten Jahren verstärkt zu verzeichnen. Dies drückt sich einerseits im pragmatischen Bemühen aus, die mit aufenthaltsrechtlicher Illegalität verbundenen humanitären Probleme im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung zu verringern – etwa indem wie im beschriebenen „Münchner Modell“ Ermessensspielräume einzelfallbezogen ausgelotet werden mit dem Ziel, bei unabweisbarer Rechtslage den Aufenthalt „geordnet“ zu beenden (z.B. unter Einräumung einer Übergangsphase der Duldung aus medizinischen Gründen oder zur Ermöglichung einer freiwilligen unterstützten Rückkehr) oder auf der Basis der aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Andererseits ist es in den letzten Jahren, begünstigt u.a. durch eine breite Debatte in der Öffentlichkeit und bei Lobbyorganisationen sowie Entwicklungen auf europäischer Ebene, stellenweise zu Änderungen der Rechts- bzw. Verwaltungslage gekommen, aufgrund derer irreguläre Migranten in Deutschland ihre Grundrechte etwa in den Bereichen Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung sowie Lohnzahlung eher wahrnehmen können.

Des Weiteren sind der Gesetzgeber im Bund sowie die zuständigen Innenministerien der Länder dem viel diskutierten Ziel, das Phänomen wiederholt erneuerter vorübergehender Aussetzungen von Abschiebungen („Kettenduldungen“) zu minimieren, näher gekommen, was sich nicht zuletzt an der deutlich gesunkenen Zahl der Drittstaatsangehörigen ablesen lässt, die sich zum Stichtag mit einer Duldung in Deutschland aufhalten. Einerseits konnten auf der Grundlage von Altfallregelungen vermehrt Aufenthaltserlaubnisse (z.T. „auf Probe“) erteilt werden, mit denen bei eigener Existenzsicherung bzw. guter Integrationsprognose ein Übergang in einen gesicherten Aufenthaltsstatus möglich wurde, andererseits wurden Rückführungsmaßnahmen und Rückkehrprojekte ausgebaut.

Europäisierung und internationale Zusammenarbeit

Die Studie bestätigt eine auch für zahlreiche andere Bereiche des Migrationsmanagements beobachtbare Tendenz zur „Vergemeinschaftung“ im Bereich der Bekämpfungsansätze und Umgangsstrategien mit irregulärer Migration. So wurden zahlreiche Rechtsakte der Europäischen Union implementiert, die sowohl unmittelbaren als auch mittelbaren Einfluss auf das rechtliche und administrativ-organisatorische Instrumentarium zum Umgang mit irregulären Migranten in Deutschland haben. Ebenfalls weitreichend ist die Einbindung deutscher Behörden in europäische Kooperationen, wobei zuvorderst die gemeinsamen Maßnahmen und Operationen der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, die Beteiligung Deutschlands bei EU-Rückübernahmeabkommen und Mobilitätspartnerschaften sowie die Beteiligung am Netzwerk grenzpolizeilicher Verbindungsbeamter zu nennen sind.

Darüber hinaus bestehen direkte bilaterale Kontakte mit Drittstaaten im Rahmen von Projekten, die nicht zuletzt der Verbesserung der Rückführungsmöglichkeiten für nicht (oder nicht mehr) aufenthaltsberechtigte Staatsangehörige dieser Länder dienen. In der Praxis hat es sich dabei als vielversprechend erwiesen, möglichst ganzheitlich mit diesen Staaten zusammenzuarbeiten. Dies kann beispielsweise bedeuten, parallel zu Gesprächen über Erleichterungen bei der Ausstellung von Pässen oder Passersatzpapieren flankierende Unterstützungsmaßnahmen in den Bereichen Ausbildung und Ausstattung anzubieten, die für diese Staaten einen unmittelbaren Mehrwert für ihre eigene operative Praxis der Außengrenzkontrolle oder -sicherung bedeuten – und damit ihre Kooperationsbereitschaft deutlich erhöhen.

Deutlich wird, dass die internationale und europäische Zusammenarbeit beim Umgang mit irregulären Migranten bislang schwerpunktmäßig im ordnungsrechtlichen und weniger im sozialen Bereich stattfindet.

Forschungs- und Evaluierungsbedarf

Der Themenkomplex irreguläre Migration sowie staatliche Maßnahmen im Umgang mit diesem Phänomen bleiben eine Gleichung mit zahlreichen Unbekannten. Dies bezieht sich nicht nur auf die Frage, ob und ggf. wie die Anzahl der sich in einem Land illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen genauer bestimmt werden kann. Hier haben die in dieser Studie präsentierten Schätzmethoden und Ergebnisse zumindest einen Korridor aufgezeigt, der nachvollziehbar ist und auch in Zukunft zuverlässig gemessen werden kann. Vielmehr werden im Hinblick auf die konkret durchgeführten Maßnahmen zahlreiche Fragen aufgeworfen, auf die ggf. die Forschung in den nächsten Jahren erste Antworten finden kann.

Dies betrifft beispielsweise die auch in den Spezifikationen zu dieser Studie angesprochene Effizienz von Kontroll- und Abwehrmaßnahmen, wobei im Rahmen von Evaluierungen auch konkrete Kosten-Nutzen-Erwägungen berücksichtigt werden sollten. Daneben geht es aber auch um grundlegende Annahmen im Bereich der Migrationssteuerung: Nur geringe empirische Evidenz ist z.B. bislang hinsichtlich der Frage vorhanden, ob die Eröffnung legaler Zuwanderungswege dem Aufkommen von irregulären Migrationsbewegungen tatsächlich wirksam vorbeugen kann. Im Hinblick auf die praktische Anwendbarkeit wäre ferner zu klären, wie ggf. solche Migrationskanäle quantitativ wie qualitativ ausgestaltet sein sollten, um so genannte Win-Win-Situationen zu erreichen (beispielsweise durch die Schaffung von Zuwanderungsmöglichkeiten auch im Bereich niedriger beruflicher Qualifizierung, für die sektorenspezifisch in den Aufnahmestaaten ein Bedarf besteht). Ebenfalls weitgehend ungeklärt ist die Frage, inwieweit Maßnahmen der so genannten Emigrationsprävention (von Informationskampagnen über die Risiken einer irregulären Wanderung bis hin zu Projekten mit Entwicklungsbezug vor Ort) effektiv im Hinblick auf das Vermeidungsziel sind.

Anhang I: Beteiligung Deutschlands an FRONTEX-Einsätzen 2011

Luftgrenzen

Entsprechend der neuen Einsatzkonzeption „Pulsar Programme“ werden verschiedene Formen von gemeinsamen Einsätzen (Joint Operations — JO) je nach aktueller Lageentwicklung durch FRONTEX an internationalen Flughäfen im Schengen-Raum initiiert. Hierbei sind folgende Operationen möglich:

- JO „HUBBLE“ 2011:
Verstärkung der Grenzkontrollen an EU-Flughäfen mit Verbindungen aus Luftdrehkreuzen in Drittstaaten.
- JO „METEOR“ 2011:
Kurzzeitoperation an ein bis zwei Flughäfen zur Bekämpfung spezieller Arten grenzüberschreitender Kriminalität.
- JO „HAMMER“ 2011:
Operation an Flughäfen der EU mit dem Ziel einer möglichst flächendeckenden Datensammlung. Bedarfsorientiert erfolgt eine regionale Schwerpunktsetzung, d.h. die Eingrenzung des Operationsgebiets auf bestimmte Schengenstaaten.
- JO AGELAU 2011:
Operation an Flughäfen der EU mit dem Ziel Feststellung von unerlaubt eingereisten Minderjährigen.
- JO HYDRA 2011:
Operation an Flughäfen der EU zur Bekämpfung der irregulären Migration chinesischer Staatsangehöriger.

Landgrenzen

- JO JUPITER:
Verbesserung der Grenzkontrollen an osteuropäischen Migrationsrouten (Polen, Slowenien, Ungarn, Rumänien zur Ukraine und der Republik Moldau).
- JO NEPTUNE:
Verbesserung der Grenzkontrollen an Migrationsrouten über den Westbalkan (Slowenien, Ungarn und Rumänien zu Kroatien und Serbien).
- JO Poseidon Land:
Operation an den Landgrenzen zur Türkei zur Bekämpfung der illegalen Migration — Schwerpunkt an der griechisch-türkischen Landaußengrenze.

Seegrenzen

- JO POSEIDON 2011:
Durchführung koordinierter polizeilicher Maßnahmen im östlichen Mittelmeer im Rahmen eines Mehrjahresprogramms (Griechenland).
- JO Hermes:
Überwachung der Seegrenzen zwischen Italien und Tunesien/Algerien, als Erweiterung zusätzlich die Überwachung des Seegebietes zwischen Sizilien und Tunesien.
- JO Indalo:
Überwachung der Seegrenzen zwischen Spanien und Marokko/Algerien.

Anhang II: Übersicht bestehender Polizeiverträge

- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit (Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag) vom 27. April 1999
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten vom 2. März 2005
- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Belgien über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und Zollverwaltungen in den Grenzgebieten vom 27. März 2000
- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Dänemark über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten vom 21. März 2001
- Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland sowie dem Justizminister und dem Minister der öffentlichen Macht des Großherzogtums Luxemburg über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg vom 24. Oktober 1995
- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 18. Februar 2002
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 19. September 2000
- Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten (Mondorfer Abkommen) vom 9. Oktober 1997
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten vom 10. November und 19. Dezember 2003

Quelle: Bundespolizei (Stand: 31.08.2011)

Anhang III: Abgelehnte Asylanträge 2005 bis 2010

Tabelle 13: Ablehnungen unter den unanfechtbaren Entscheidungen über Asylanträge, 2005-2010*

2005		2006	
ehem. Serbien und Montenegro	6.253	ehem. Serbien und Montenegro	4.508
Türkei	4.589	Türkei	2.954
Irak	3.277	Irak	2.390
Afghanistan	2.087	Russische Föderation	1.576
Russische Föderation	1.943	Iran	1.117
Iran	1.590	Aserbaidshan	1.054
Aserbaidshan	1.383	Vietnam	1.035
Vietnam	1.290	Afghanistan	951
Nigeria	1.211	Nigeria	917
China	1.109	Syrien	789
Sonstige	14.867	Sonstige	11.032
Insgesamt	39.599	Insgesamt	28.323
2007		2008	
ehem. Serbien und Montenegro	2.868	ehem. Serbien und Montenegro	1.141
Türkei	1.838	Türkei	1.063
Irak	1.430	Vietnam	850
Vietnam	901	Russische Föderation	701
Russische Föderation	870	Syrien	496
Iran	780	Irak	457
Afghanistan	668	Iran	393
Syrien	665	Nigeria	384
Libanon	533	Libanon	337
Aserbaidshan	521	Afghanistan	323
Sonstige	7.441	Sonstige	4.604
Insgesamt	18.515	Insgesamt	10.137
2009		2010	
Vietnam	1.092	ehem. Serbien und Montenegro	1.727
Türkei	846	Irak	1.320
Irak	695	Türkei	997
Republik Kosovo	584	Republik Kosovo	982
ehem. Serbien und Montenegro	507	Vietnam	932
Indien	457	Mazedonien	931
Russische Föderation	422	Indien	837
Libanon	385	Russische Föderation	531
Syrien	315	Nigeria	505
Algerien	311	Algerien	439
Sonstige	3.632	Sonstige	5.848
Insgesamt	9.039	Insgesamt	15.049

Quelle: BAMF

* Jeweils zehn wichtigste Staatsangehörigkeiten. Um eine bessere Vergleichbarkeit der Daten herzustellen, werden in den Tabellen für 2005 bis 2008 alle Staatsangehörigkeiten zu einer Kategorie „ehem. Serbien und Montenegro“ zusammengefasst, die sich auf staatliche Einheiten beziehen, die bis heute aus der 1992 gebildeten Bundesrepublik Jugoslawien (Republiken Serbien und Montenegro, auch „Rest-Jugoslawien“ genannt) hervorgegangen sind. Dazu gehören Staatsangehörige des Staatenbundes Serbien und Montenegro (bestehend zwischen 4. Februar 2003 und 3. Juni 2006), Montenegros (seit 3. Juni 2006), des ehemaligen Serbien (3. Juni 2006 bis 17. Februar 2008) sowie des heutigen Serbien und der Republik Kosovo (jeweils seit 17. Februar 2008). Für die Tabellen für 2009 und 2010 gilt bis auf Staatsangehörige der Republik Kosovo, die gesondert ausgewiesen werden, das gleiche.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Anderson, Philip (2010): Die Wahrung der sozialen und Menschenrechte von Menschen in der Illegalität. Hat man sie vergessen? Eine Analyse der Münchner Ansätze, in: Landeshauptstadt München (Hg.): Wir haben Sie nicht vergessen ... "10 Jahre Umgang mit Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus in der Landeshauptstadt München. Das Münchner Modell, München, 50-62.

Baldwin-Edwards, Martin/Kraler, Albert (Hg.) (2009): REGINE. Regularisations in Europe, Amsterdam: Pallas Publications/Amsterdam University Press.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Das Bundesamt in Zahlen 2010. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2011a): Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2011b): Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2009 der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN), Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2010a): Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2010b): Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2008 der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN), Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2011): Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

Baraulina, Tatjana/Hilber, Doris (2012): Migration and Development – A new policy paradigm in Germany?, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents. IMIS-Beiträge (im Erscheinen).

Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 361-368.

Bast, Jürgen (2011): Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen: Mohr Siebeck.

BKA – Bundeskriminalamt (2009): Menschenhandel. Bundeslagebild 2008 (Pressefreie Kurzfassung), Wiesbaden.

BKA – Bundeskriminalamt (2010): Menschenhandel. Bundeslagebild 2009 (Pressefreie Kurzfassung), Wiesbaden.

BKA – Bundeskriminalamt (2011): Menschenhandel. Bundeslagebild 2010, Wiesbaden.

Billet, Carole (2010): EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice, in: European Journal of Migration and Law 12, 45-79.

Blechinger, Jürgen/Weißflog, Vera (2010): Das neue Zuwanderungsrecht, Praxishandbuch zur rechtssicheren Umsetzung der aktuellen nationalen und europäischen Vorschriften, Band 1, Merching: Forum Verlag Herkert.

BMI – Bundesministerium des Innern (2007): Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen, Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern (2011): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2008, Nürnberg/Berlin.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2009, Nürnberg/Berlin.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2010, Nürnberg/Berlin.

Bohn, Gregor (2011): Kasuistik: Nigerianischer Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung – Darstellung des Ermittlungskomplexes und Einordnung in allgemeine Erkenntnisse und Erfahrungen, in: Kriminalistik 65, Nr. 6, 364-369.

- Breyer, Insa** (2011): Keine Papiere – keine Rechte. Die Situation irregulärer Migranten in Deutschland und Frankreich, Frankfurt: Campus-Verlag.
- Broeders, Dennis** (2009): Breaking Down Anonymity. Digital Surveillance of Irregular Migrants in Germany and the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bundesrechnungshof** (2008): Bericht nach § 99 BHO über die Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Bonn.
- Cantzler, Jan** (2004): Das Schleusen von Ausländern und seine Strafbarkeit. §§ 92, 92a, 92b AuslG, §§ 84, 84a AsylVfG, Beschäftigung illegaler Ausländer, Kirchasyl, Scheinehe, EU-Recht, Reformen, Aachen: Shaker-Verlag.
- Carrera, Sergio/Guild, Elspeth** (2010): Undocumented migrants and the Stockholm Programme, in: Carrera, Sergio/Merlino, Massimo (Hg.): Assessing EU Policy on Irregular Immigration under the Stockholm Programme, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, Brussels, Centre for European Policy Studies, 1-9.
- Cremer, Hendrik** (2009): „Das Recht auf Bildung für Kinder ohne Papiere. Empfehlungen zur Umsetzung“, Policy Paper Nr. 14, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Cyrus, Norbert** (2004): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen, Oldenburg: Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration.
- Cyrus, Norbert** (2009): Undocumented Migration – Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe, Country Report Germany, December 2008 (revised July 2009), Clandestino/European Commission/DG Research.
- Cyrus, Norbert/Vogel, Dita** (2005): EU and US Approaches to the Management of Immigration. Germany, Brussels: Migration Policy Group.
- Deutsche Bischofskonferenz** (2001): Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Kommission für Migrationsfragen 25.
- Dietrich, Helmut** (1998): Feindbild „Illegale“. Eine Skizze zu Sozialtechnik und Grenzregime, in: Mittelweg 36, 12(3), 4-25.
- DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte** (2008): Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – Ihr Recht auf Gesundheit, Bericht der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität, 2. Auflage, August 2008, Berlin.
- Dörig, Harald** (2006): Zwangsgelder gegen Fluggesellschaften wegen unberechtigter Beförderung von Ausländern, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr. 12, 1337-1341.

Düvell, Franck (2011): Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration, in: *European Journal of Migration and Law* 13, 275-295.

Düvell, Franck/Vollmer, Bastian (2011): European Security Challenges, Improving EU and US Immigration Systems' Capacity for Responding to Global Challenges: Learning from Experiences, Background Paper EU-US Immigration Systems 2011/01, European University Institute: San Domenico di Fiesole.

EMN – European Migration Network (2007): “Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: State approaches towards them, their profile and social situation”, produced by the European Migration Network.

EMN – European Migration Network (Hg.) (2010): Asylum and Migration Glossary. A tool for better comparability. Produced by the European Migration Network, January 2010, Brussels.

EMN – European Migration Network (2011): “Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries”, produced by the European Migration Network.

EMN/COM – European Migration Network/European Commission (2007): Return Migration (Synthesis Report), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Enste, Dominik H./Schneider, Friedrich (2006): Schattenwirtschaft und Irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, in: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hg.): *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden: VS-Verlag, 35-59.

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2011): Migrants in an irregular situation: Access to healthcare in 10 European Union Member States, Vienna/Luxembourg.

GCIM – Global Commission on International Migration (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

Göbel-Zimmermann, Ralph (2006): „Scheinehen“, „Scheinlebenspartnerschaften“ und „Scheinväter“ im Spannungsfeld von Verfassungs-, Zivil- und Migrationsrecht, in: *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 81-91.

Groß, Thomas (2006): Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, in: Bommes, Michael/Schiffauer, Werner (Hrsg.): *Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt a. M.: Campus, 31-62.

Haase, Marianne/Müller, Bettina (2012): Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potenziale für die Integration in Deutschland? Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Erscheinen).

Hailbronner, Kay (2005): Study on “Refugee Status in EU Member States and Return Policies”, Final Report, Strasbourg: European Parliament.

Heckmann, Friedrich (2004): Illegal Migration: What can we know and what can we explain? The case of Germany, in: *International Migration Review* 38, 1103-1125.

Jandl, Michael (2011): Methods, Approaches and Data Sources for Estimating Stocks of Irregular Migrants, in: *International Migration*, 49(5), 54-77.

Johnson, Hans/Hill, Laura (2011): At Issue: Illegal Immigration, Public Policy Institute of California, San Francisco.

Junkert, Christoph/Kreienbrink, Axel (2008): Irregular Employment of Migrant Workers in Germany – Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon, in: Kupiszewski, Marek/Mattila, Heikki (Hg.): *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights*. Budapest: IOM/ILO, 13-88.

Klos, Christian (2006): Illegale Zuwanderung: Grenzen der Kontrolle, in: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hg.): *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden: VS-Verlag, 148-153.

Kluth, Winfried/Hund, Michael/Maaßen, Hans-Georg (2008): *Zuwanderungsrecht*, Baden-Baden: Nomos.

Koser, Khalid (2005): *Irregular Migration, State Security and Human Security*. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, London.

Kovacheva, Vesela/Vogel, Dita (2009): The Size of the Irregular Foreign Resident Population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: Aggregated Estimates, Working Paper No.4/2009, Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration.

Kraler, Albert (2011): Fixing, Adjusting, Regulating, Protecting Human Rights – The Shifting Uses of Regularisations in the European Union, in: *European Journal of Migration and Law* 13, 297-316.

Kreienbrink, Axel (2007): Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland, in: BAMF (2007): *Rückkehr aus Deutschland*. Forschungsstu-

die 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Forschungsbericht 4, Nürnberg, 25-208.

Kreienbrink, Axel/Currie, Edda/Schmidt-Fink, Ekkehart/Westphal, Manuela/Behrensen, Birgit (2007): Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Forschungsbericht 4, Nürnberg.

Kreienbrink, Axel/Sinn, Anette (2006): Umfang und Struktur der illegal aufhältigen Migrantenbevölkerung in Deutschland. Eine Analyse verschiedener Indikatoren, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Landeshauptstadt München (Hg.) (2010): „Wir haben Sie nicht vergessen ...“ 10 Jahre Umgang mit Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus in der Landeshauptstadt München. Das Münchner Modell, München.

Lederer, Harald W. (2004): Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration, Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien.

Lübbe, Anna (2009): Zur Migrationsrisikoprognose bei Antrag nachzugswilliger Ehegatten auf Besuchervisum zum Zweck des Spracherwerbs, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 215-218.

Maihold, Günther (2011): Der Mensch als Ware. Konzepte und Handlungsansätze zur Bekämpfung des globalen Menschenhandels, SWP-Studie 24, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

Marx, Reinhard (Hg.) (2008): Ausländer- und Asylrecht, Verwaltungsverfahren, Prozess, Baden-Baden: Nomos.

Mattes, Hanspeter (2006): Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten, GIGA Focus Nr. 9, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

Minthe, Eric (2002): Illegale Migration und Schleusungskriminalität. Einige einführende Anmerkungen, in: ders. (Hg.): Illegale Migration und Schleusungskriminalität, Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V., 17-28.

Morehouse, Christal (2009): Combating Human Trafficking: Policy Gaps and Hidden Political Agendas in the USA and Germany, Wiesbaden: VS-Verlag.

Nascimbene, Bruno/Di Pascale, Alessia (2011): The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa, in: European Journal of Migration and Law 13, 341-360.

- Parusel, Bernd (2010):** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland, Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 30, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2012):** Visumpolitik als Migrationskanal? Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 40, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Peers, Steve (2011):** EU Justice and Home Affairs Law, Third Edition, Oxford: Oxford University Press.
- PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (2010):** Undocumented Migrants' Health Needs and Strategies to Access Health Care in 17 EU countries, Country Report Germany, Brussels.
- Renner, Günter (2011):** Ausländerrecht. Kommentar, 9., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, bearbeitet von Bergmann/Dienelt/Röseler, München: C.H.Beck.
- Riedel, Sabine (2011):** Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen, SWP-Studie S 10, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Ryan, Bernard/Mitsilegas, Valsamis (Hg.) (2010):** Extraterritorial Immigration Control – Legal Challenges, Leiden/Boston: Martinus Nejhoff Publishers.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011):** Migrationsland 2011. Jahresgutachten mit Migrationsbarometer, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004):** Migration und Integration. Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schmid, Susanne (2010):** Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika. Forschungsbericht 7, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schneider, Jan (2009):** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 25, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel (2010):** Rückkehrunterstützung in Deutschland, Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten, Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetz-

werks (EMN), Working Paper 31, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schneider, Jan/Parusel, Bernd (2009): Bericht 2008 über Migration und Asyl der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schneider, Jan/Parusel, Bernd (2010): Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland, Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 35, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe (2004): Migration und Illegalität in Deutschland, (AKI-Forschungsbilanz 1), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Sinn, Anette/Kreienbrink, Axel/von Loeffelholz, Hans Dietrich (2006): Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Forschungsbericht 2, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Stange, Hans-Joachim (2006): Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration und ihre impliziten Annahmen über Motive und Ursachen, in: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden: VS-Verlag, 139-147.

Stobbe, Holk (2004): Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers, Göttingen: Universitätsverlag.

Straubhaar, Thomas (2007): Illegale Migration. Eine ökonomische Perspektive, Politische Essays zu Migration und Integration Nr. 3/2007, Osnabrück: Rat für Migration.

Storr, Christian/Wenger, Frank/Eberle, Simone/Albrecht, Rainer/Harms, Karsten (2008): Kommentar zum Zuwanderungsrecht, Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, 2. Auflage, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden: Richard Boorberg Verlag.

Taran, Patrick A. (2004): Globalization, Migration and Exploitation – Irregular Migrants and Fundamental Rights at Work, in: LeVoy, Michele/Verbruggen, Nele/ Wets, Johan (Hg.): Undocumented Migrant Workers in Europe, Brüssel: PICUM, 9-23.

Triandafyllidou, Anna (2010): Irregular Migration in Europe in the Early 21st Century, in: Triandafyllidou, Anna (ed.), Irregular Migration in Europe. Myths and Realities, Aldershot: Ashgate, 1-21.

- UK ZU – Unabhängige Kommission „Zuwanderung“** (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Berlin.
- Vogel, Dita** (2000): Migration control in Germany and the United States, in: *International Migration Review* 34, Nr. 2, 390-422.
- Vogel, Dita** (2003): Illegaler Aufenthalt. Konzepte, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hg.): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan Sonderheft 22, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 161-179.
- Vogel, Dita** (2009): How many irregular residents are there in Germany? Estimates on the basis of police criminal statistics, Working Paper 3/2009, Hamburg Institute of International Economics.
- Vogel, Dita/Aßner, Manuel** (2010): Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule. Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Februar 2010, Hamburg/Berlin.
- Vogel, Dita/Aßner, Manuel** (2011): Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Oktober 2011, Hamburg/Nürnberg.
- Vogel, Dita/Cyrus, Norbert** (2008): Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien, Focus Migration Kurzdossier Nr. 9, Hamburg, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut.
- Vogel, Dita/Gelbrich, Stephanie** (2010): Update Report Germany: Estimate on Irregular Migration for Germany in 2009, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut, Database on Irregular Migration.
- Vogel, Dita/Kovacheva, Vesela** (2008): Classification Report: Quality Assessment of Estimates on Stocks of Irregular Migration, Working Paper No. 1, Hamburg Institute of International Economics (HWWI).
- Vogel, Dita/Kovacheva, Vesela/Prescott, Hannah** (2011): The Size of the Irregular Migrant Population in the European Union – Counting the Uncountable?, in: *International Migration*, 49(5), 79-96.
- Vollmer, Bastian** (2011): Policy Discourses on Irregular Migration in the EU – ‘Number Games’ and ‘Political Games’, in: *European Journal of Migration and Law* 13(3), 317-339.

Welte, Hans-Peter (2010): Zuwanderungs-/Freizügigkeitsrecht, Regensburg: Walhalla Fachverlag.

Westphal, Volker; Stoppa, Edgar (2007): Ausländerrecht für die Polizei. Erläuterungen zum Ausländer- und Asylrecht unter Berücksichtigung des Europarechts und der Schengen-Regelungen. 3. Auflage. Lübeck.

Will, Annegret (2008): Ausländer ohne Aufenthaltsrecht. Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen – Arbeitsrecht – Soziale Rechte. Baden-Baden: Nomos.

Williams, Lucy/Aktoprak, Serhan (2010): Migration between Russia and the European Union: Policy implications from a small-scale study of irregular migrants. Moscow: International Organization for Migration.

Publikationen

Working Paper

- 1/2005** Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung
Verfasserin: Sonja Haug
- 2/2005** Illegalität von Migranten in Deutschland
Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitarbeit von Michael Wolf und Peter Schimany
- 3/2005** Jüdische Zuwanderer in Deutschland
Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Peter Schimany
- 4/2005** Die alternde Gesellschaft
Verfasser: Peter Schimany
- 5/2006** Integrationskurse
Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung
Verfasser: Sonja Haug und Frithjof Zerger
- 6/2006** Arbeitsmarktbeteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland
Verfasser: Peter Derst, Barbara Heß und Hans Dietrich von Loeffelholz
- 7/2006** Einheitliche Schulkleidung in Deutschland
Verfasser: Stefan Theuer
- 8/2007** Soziodemographische Merkmale,
Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer
Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Michael Wolf
- 9/2007** Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten
nach Deutschland
Verfasser: Barbara Heß und Lenore Sauer
- 10/2007** Familiennachzug in Deutschland
Verfasser: Axel Kreienbrink und Stefan Rühl
- 11/2007** Türkische, griechische, italienische und polnische Personen sowie Personen aus
den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Deutschland
Verfasser: Christian Babka von Gostomski
- 12/2008** Kriminalität von Aussiedlern
Eine Bestandsaufnahme

Verfasser: Sonja Haug, Tatjana Baraulina, Christian Babka von Gostomski
unter Mitarbeit von Stefan Rühl und Michael Wolf

- 13/2008** Schulische Bildung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 1
Verfasser: Manuel Siegert
- 14/2008** Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 2
Verfasserin: Sonja Haug
- 15/2008** Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der
Analyse der Mortalität von Migranten
Eine Bestandsaufnahme
Verfasser: Martin Kohls
- 16/2008** Leben Migranten wirklich länger?
Eine empirische Analyse der Mortalität von Migranten in Deutschland
Verfasser: Martin Kohls
- 17/2008** Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 3
Verfasserin: Susanne Worbs
- 18/2008** Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration in Europa und seinen
Nachbarregionen
Verfasser: Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt
- 19/2008** Das Integrationspanel
Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 20/2008** Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Frauen ausländischer Nationalität
in Deutschland
Eine vergleichende Analyse über türkische, italienische, griechische und polnische
Frauen sowie Frauen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens
Verfasserin: Anja Stichs
- 21/2008** Wohnen und innerstädtische Segregation von Zuwanderern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 4
Verfasserin: Lena Friedrich
- 22/2009** Berufliche und akademische Ausbildung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 5
Verfasser: Manuel Siegert

- 23/2009** Das Integrationspanel
Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen
der Integrationskursteilnehmer während des Kurses
Verfasserin: Nina Rother
- 24/2009** Förderung der Bildungserfolge von Migranten: Effekte familienorientierter Projekte
Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit
Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern
Verfasser: Lena Friedrich und Manuel Siegert unter Mitarbeit von Karin Schuller
- 25/2009** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland
Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider
- 26/2009** Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland
Aufnahme, Rückkehr und Integration
Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel
- 27/2009** Grunddaten der Zuwandererbevolkerung in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 6
Verfasser: Stefan Rühl
- 28/2009** Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung
Verfasserin: Barbara Heß
- 29/2010** Das Integrationspanel
Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres
Alphabetisierungskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 30/2010** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland
Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel
- 31/2010** Rückkehrunterstützung in Deutschland
Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und
zur Reintegration in Drittstaaten
Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Axel Kreienbrink
- 32/2010** Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das
Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider

- 33/2010** Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 7
Verfasserin: Sonja Haug
- 34/2010** Mediennutzung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 8
Verfasserin: Susanne Worbs
- 35/2011** Zirkuläre und temporäre Migration
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Bernd Parusel
- 36/2011** Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9
Verfasser: Katharina Seebaß und Manuel Siegert
- 37/2011** Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen
Verfasserin: Karin Schuller
- 38/2011** Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen
Verfasserin: Barbara Heß
- 39/2011** Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten
Verfasser: Waldemar Lukas
- 40/2011** Visumpolitik als Migrationskanal
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider
- 41/2012** Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider

Forschungsberichte

- 1/2005** Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft
Verfasser: Manfred Kohlmeier und Peter Schimany
- 2/2005** Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland
Verfasser: Annette Sinn, Axel Kreienbrink und Hans-Dietrich von Loeffelholz
unter Mitarbeit von Michael Wolf
- 3/2007** Abschlussbericht
Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern — Ermittlung und
Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes
Verfasserinnen: Sonja Haug und Lenore Sauer
- 4/2007** Rückkehr aus Deutschland
Verfasser: Axel Kreienbrink, Edda Currle, Ekkehart Schmidt-Fink, Manuela Westphal
und Birgit Behrensen unter Mitarbeit von Magdalena Wille und Mirjam Laaser
- 5/2007** Migration und demographischer Wandel
Verfasser: Peter Schimany
- 6/2009** Muslimisches Leben in Deutschland
Verfasserinnen: Sonja Haug, Stephanie Müssig und Anja Sticks
- 7/2009** Vor den Toren Europas?
Verfasserin: Susanne Schmid unter Mitarbeit von Kevin Borchers
- 8/2010** Fortschritte der Integration
Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen
Verfasser: Christian Babka von Gostomski
- 9/2011** Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland
Verfasser: Martin Kohls
- 10/2011** Generatives Verhalten und Migration
Verfasser: Susanne Schmid und Martin Kohls
- 11/2011** Das Integrationspanel
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother
- 12/2012** Pflegebedürftigkeit und nachfrage nach Pflegeleistungen bei Migranten im
demographischen Wandel
Verfasser: Martin Kohls



Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Verfasser:

Dr. Jan Schneider

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Stand:

Februar 2012

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

Zitat:

Jan Schneider (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Working Paper 41 der Forschungsgruppe des Bundesamtes.
Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet.
Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.